

Fiscal Policy in Skandinavien

Eine Untersuchung ihrer Methoden und Ergebnisse
seit Ende des zweiten Weltkrieges in
Dänemark, Norwegen und Schweden

Oscar Haus

FISCAL POLICY IN SKANDINAVIEN

Eine Untersuchung ihrer Methoden und Ergebnisse
seit Ende des zweiten Weltkrieges in
Dänemark, Norwegen und Schweden



Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät der
Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt

von

Oscar Haus

1957

Referent:

Professor Dr. Fritz Terhalle

Tag der Promotion :

26. Juli 1957

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Allgemeine Vorbemerkungen	1
A. Die theoretischen Grundzüge der Fiscal Policy	7
I. Die Entstehung und das Ziel der Fiscal Policy	7
1. Versuch einer Definition des Begriffs Fiscal Policy	7
2. Die Entstehung der Fiscal Policy	9
3. Die finanzpolitischen Empfehlungen von J. M. Keynes	11
II. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen des Budgets	13
III. Die Budgetpolitik der Fiscal Policy	18
1. Das ausgeglichene Budget	18
a) Der jährliche Budgetausgleich	18
b) Der zyklische Budgetausgleich	20
2. Das stabilisierende Budget	20
3. Das kompensatorische Budget	23
4. Das Vollbeschäftigungsbudget	25
IV. Die modernen Budgettheorien und die finanz- wirtschaftliche Wirklichkeit	27
V. Allgemeine Erfahrungen und Lehren der Fiscal Policy	28
1. Allgemeine Erfahrungen aus 25 Jahren Fiscal Policy	28
2. Die Wandlungen in den Methoden der Fiscal Policy	34
B. Fiscal Policy in Skandinavien	36
I. Die politischen und institutionellen Grundlagen der skandinavischen Konjunktur- und Finanzpolitik	36
1. Schweden	36
2. Norwegen	37
3. Dänemark	38

II. Die öffentlichen Haushalte in den skandinavischen Volkswirtschaften	39
1. Die Aufteilung des Sozialprodukts	39
2. Das Sozialprodukt und die Ausgaben der öffentlichen Hand	41
3. Die allgemeine skandinavische Budgetpolitik	43
III. Der Aufbau des skandinavischen Budgetsystems	46
1. Das Nationalbudget - der Rahmen des Staatshaushaltes	46
2. Der Aufbau des Staatshaushaltes	49
3. Das schwedische Staatsbudget	52
4. Das dänische Staatsbudget	55
5. Das norwegische Staatsbudget	58
IV. Die staatliche Ausgabenpolitik	59
1. Die allgemeine Ausgabenpolitik und ihre theoretischen Grundlagen	59
2. Die großen Ausgabenblöcke	62
a) Die Verteidigungsausgaben	62
b) Die Sozialausgaben	63
c) Die Subventionsausgaben	68
V. Die Besteuerungspolitik	72
1. Die theoretischen Grundlagen	72
2. Die Steuerpolitik nach Ende des zweiten Weltkrieges	75
3. Die Struktur der Steuereinnahmen	77
a) Die Steuereinnahmen des Staates	77
b) Die lokale Einkommensteuer	79
4. Die Steuerpolitik Schwedens	80
5. Die Verbrauchsbesteuerung	83
VI. Die Neuverteilung der Einkommen durch den Staat	87
1. Möglichkeiten für den Staat zur Beeinflussung des Einkommensstromes	87
2. Die Einkommensneuverteilung durch den Staat	88
3. Die Einkommensübertragungen durch staatliche Ausgaben in Skandinavien	90
4. Die Verteilung des Einkommens nach Einkommensgruppen	91

	Seite
5. Die Redistribution der Einkommen in Dänemark	93
VII. Die Beeinflussung der Investitionsneigung	96
1. Die steuerliche Beeinflussung der Investitionen	96
2. Direkte Kontrollmaßnahmen	99
VIII. Die staatliche Schuldenpolitik	100
1. Die Entwicklung der Gesamtschuld	101
2. Die Entwicklung der Inlandsschuld	103
3. Die Schuldentilgung	106
C. Lehren und Erkenntnisse der skandinavischen Fiscal Policy	108
Autoren- und Literaturverzeichnis	115
Lebenslauf	125

Anmerkung :

Um Vergleiche zu erleichtern, sollen die Wechselkurse der skandinavischen Währungen zur Deutschen Mark angegeben werden.

Die Parität ist Dkr. 100 = 60,8066 DM

 Nkr. 100 = 58,80 DM

 Skr. 100 = 81,1875 DM

Dieser Kurs gilt seit 1. Juli 1950. Da der Abwertung des englischen Pfundes um 30,5 % im September 1949 sowohl die Deutsche Mark als auch die skandinavischen Währungen folgten, ist für die Zeit vor 1949 etwa das gleiche Verhältnis anzusetzen.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554035_0010

"People should support the Government rather than being supported by it." (Grover Cleveland)

Allgemeine Vorbemerkungen

"Die öffentliche Finanzpolitik ist nur eine organisatorisch stark verselbständigte, freilich parteipolitisch besonders strapazierte Sparte der gesamten Wirtschaftspolitik." 1)

Mit diesem Satz umreißt F. Terhalle klar und knapp die Stellung und Aufgabe der modernen Finanzpolitik, die in den letzten zwei Jahrzehnten herausgetreten ist aus ihrer jahrhundertelangen, fiskalisch-verwaltungsmäßig orientierten Passivität und die nun versucht, die mächtigen Impulse, die von ihr auf die Daten einer Volkswirtschaft ausgehen, zu erkennen, zu analysieren und sie in gewollter Richtung und Stärke wirken zu lassen.

Diese neue Ausrichtung der öffentlichen Finanzwirtschaft wurde ausgelöst durch die revolutionären Gedankengänge, die J. M. Keynes zu Beginn der dreißiger Jahre in seiner Einkommens- und Beschäftigungstheorie aufstellte. Daneben war es das enorme Anschwellen des Anteils der öffentlichen Hand am Sozialprodukt einer modernen Volkswirtschaft, kurzfristige und heftige Schwankungen der Konjunktur in den zwanziger Jahren mit der anschließenden schweren Depression, sowie ein wachsendes Sicherheitsbedürfnis der Massen, welche das Entstehen dieser neuen Auffassung der Finanzpolitik unterstützten.

In dem Augenblick aber, wo man mit Hilfe der Finanzpolitik bewußt auf Einkommen, Beschäftigung, Produktion und Nachfrage einzuwirken versuchte, wurde sie zu einem Instrument der allgemeinen Wirtschaftspolitik. In den ersten Jahren dieser betont sozial- und konjunkturpolitisch ausgerichteten Finanzpolitik - kurz Fiscal Policy genannt - war man überzeugt von ihrer einzigartigen Konzeption. Man erhoffte sich stetigen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt unter Beibehaltung der wichtigsten wirtschaftlichen Freiheiten. Sie erschien als die wahre "middle-of-the-road policy", welche die fatalen Fehler einer vollkommenen

1) F. Terhalle "Einige Anmerkungen zu unserem heutigen Nebeneinander von sozialer Markt- und öffentlicher Finanzwirtschaft" in "Wirtschaftsfragen der Freien Welt", Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt 1957, Seite 449.

finanzpolitischen Abstinenz vermied, ohne dafür den ebenso fatalen planwirtschaftlichen Staat in Kauf nehmen zu müssen.

Bei der begeisterten Eingliederung der Finanzpolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik übersah man aber sehr oft die entscheidende Tatsache, daß die öffentliche Finanzwirtschaft eine Welt für sich ist, mit eigenen Gesetzen und eigenen Lebensbedingungen. Dieses fremde und oft grobe Instrument, das - aus seiner Art als Haushaltswirtschaft heraus - weder volks- noch einzelwirtschaftlichen Gesetzen gehorchen kann, in den Dienst eben dieser anderen volks- und einzelwirtschaftlichen Welt zu stellen, bedeutete daher von Anfang an ein Problem, mit dem sich jeder Theoretiker und jeder Praktiker der Finanzwirtschaft beschäftigen mußte. "Es hat dabei an Übertreibungen, Mißverständnissen, Fehldiagnosen und Fehltrezepten nicht gemangelt." ¹⁾ Auch heute hat man noch keine allgemeingültige Lösung des Problems gefunden.

In den ersten Diskussionen wurde oft eine weltanschauliche Bezogenheit daraus gemacht, ob ein Wissenschaftler die neue Methode bejahte oder ablehnte. Manchmal sogar nicht zu Unrecht, denn die extremen Forderungen mancher Vertreter einer Fiscal Policy deckten sich weitgehend mit den Merkmalen einer total geplanten, somit nicht demokratischen Wirtschaftsverfassung. Heute zeichnet sich dagegen eine gewisse Kompromißbereitschaft ab. Die Fehler und Mißerfolge, welche inzwischen in Ländern mit betonter Fiscal Policy den Glauben an die Unfehlbarkeit der neuen Theorie erschüttert haben, sowie die Tatsache, daß bei dem heutigen hohen Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt ein passives, rein fiskalisch orientiertes Verhalten Vogel-Strauß-Politik bedeuten würde, hat die Verfechter der neuen Theorie und die Anhänger der klassischen Budget- und Finanzpolitik auf einem Mittelweg zusammengebracht. Auf Grund einiger bemerkenswerter Fehlschläge bei der praktischen Durchführung der Fiscal Policy in einzelnen Staaten, hat sich die Stellung derjenigen Vertreter, die von der klassischen Theorie her kommen, dabei eher gefestigt.

Wenn Ferhalle betont, daß die öffentliche Finanzpolitik eine "parteilpolitische besonders strapazierte Sparte" der allgemeinen Wirtschaftspolitik ist, so zeigt er damit die eigentliche und wichtigste Ursache auf, warum in manchen Ländern zwischen den Gedankengängen, Empfehlungen und Forderungen der modernen Finanz- und Budgettheorie und der finanzwirtschaftlichen Praxis eine oft beklagte Kluft besteht. Die ausgabe- und steuerpolitischen Maßnahmen, die in Ländern

1) W. Gerloff "Grundlegung der Finanzwissenschaft" Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Band, Tübingen 1952, Seite 20.

mit demokratischer Verfassung im Parlament zur Beratung kommen, werden sehr oft weniger wegen ihrer finanz- oder wirtschaftspolitischen Notwendigkeit oder gar aus volkswirtschaftlicher Klugheit beschlossen, sondern nicht selten auf dem Weg einer sich gerade findenden partei- oder interessentenpolitischen Mehrheit. Das parteipolitische Element ist jedoch aus der Finanzpolitik nicht wegzudenken. Es ist Ursache dafür, daß sich heute in dem einen Land die moderne Theorie stark in der Finanz- und Budgetpraxis niedergeschlagen hat, während sie in einem anderen Land keinen oder nur sehr schwer Eingang findet. Ob dies positiv oder negativ zu werten ist, soll an dieser Stelle noch nicht untersucht werden. Das politische Element kann aber auch Ursache dafür sein, daß in einem Land die durchgeführte Fiscal Policy scheitert, weil sie entweder nicht konsequent angewandt wird oder ihre Postulate von der Praxis fehlgedeutet, verzerrt und für machtpolitische Ziele mißbraucht werden.

Unter den Ländern, welche die Erkenntnisse der modernen Finanz- und Budgettheorie als erste zu verwirklichen suchten, waren neben Großbritannien und den USA vor allem die skandinavischen Staaten Dänemark, Norwegen und Schweden. Schon während der dreißiger Jahre, im Anschluß an die große Depression, betrieb man dort, allerdings in bescheiderem Rahmen, Fiscal Policy. Entscheidend waren erst die Haushaltsreformen, die man dort 1937/38 durchführte, deren wichtigste Maßnahme die Zerteilung des Budgets in ein Betriebs- und ein Kapitalbudget war. Der zweite Weltkrieg mit seinen außen- und innenwirtschaftlichen Erschütterungen verhinderte zunächst eine normale Entwicklung und Beurteilungsmöglichkeit der neuen Finanzpolitik. Erst die Jahre nach dem zweiten Weltkrieg sollten ihre Möglichkeiten und Grenzen deutlich werden lassen. In keinem europäischen Land wurde in den letzten zehn Jahren Fiscal Policy so energisch betrieben, wie in den skandinavischen Staaten. Weniger dabei in Dänemark, als vor allem in Schweden und Norwegen. In keinem Land sind deshalb die Erfahrungen mit der modernen Finanztheorie so umfassend wie dort. Wenn eine relativ so kurze Zeit auch kein endgültiges Urteil erlaubt, so lassen sich doch Ergebnisse feststellen, welche anderen Ländern, die sich in ihrer Budgetpraxis langsamer an die moderne Lehre herantasten, als Richtschnur dienen können.

Dies ist auch das Ziel dieser Arbeit: Eine kritische Untersuchung der Auswirkungen, Möglichkeiten und Grenzen der Fiscal Policy auf Grund der praktischen Ergebnisse in einer bestimmten Staatengruppe. Wenn dabei negative Erscheinungen stärker in den Vordergrund gestellt werden, so geschieht dies mit der bewußten Absicht, der heute mancherorts zu beobachtenden Vertrauensseligkeit in die Möglichkeiten der modernen Finanztheorie entgegenzutreten und ein kritisches und distanzierteres Verhältnis zu ihr zu gewinnen.

Der Aufbau dieser Schrift ist in zwei Teile gegliedert. Es erwies sich als notwendig, der eigentlichen, praktischen Untersuchung einen theoretischen Teil voranzustellen, um erst einmal den Begriff Fiscal Policy zu klären und die Entstehung und das Ziel der neuen Finanzpolitik zu erläutern. Im Mittelpunkt dieses ersten Teils stehen die modernen Budgettheorien. Das Budget als Ganzes wurde deshalb eingehender untersucht, weil in ihm alle Tätigkeiten zusammengefaßt sind, mit denen sich die öffentliche Finanzwirtschaft in den Wirtschaftskreislauf einschaltet und den Einzelwirtschaften gegenübertritt.

Die theoretischen Grundlagen und Forderungen, die sich im Rahmen einer Fiscal Policy für die einzelnen Sparten der öffentlichen Finanzwirtschaft ergeben - Ausgaben-, Einnahmen- und Schuldenpolitik - sollen jedoch den entsprechenden Kapiteln im zweiten Hauptteil vorangestellt werden, um der Übergang von der theoretischen, abstrakten Darstellung zur praktischen Untersuchung fließend und verbindend zu machen.

Um den Rahmen der Untersuchung nicht zu weit zu spannen und um sich auf das Wesentliche konzentrieren zu können, wurde die Währungs-, Geld und Kreditpolitik der untersuchten Länder nicht eingehend behandelt, obwohl das Gebiet des Geldwesens eng mit den Problemen der Fiscal Policy verbunden ist. Soweit es nötig war, wurden jedoch entsprechende Erläuterungen gegeben. Ebenso wurde die Entwicklung der Gemeindefinanzen weniger berücksichtigt, da diese als Instrument einer Fiscal Policy nicht so sehr in Frage kommen. Lediglich die skandinavische lokale Einkommensteuer wurde näher untersucht.

Da es - wie noch später gezeigt wird - in ganz Skandinavien keine Literatur für Finanzwissenschaft gibt und daher kaum finanzwissenschaftliche Literatur vorliegt, war die Materialbeschaffung mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Auch das außerskandinavische Schrifttum über die dortige Finanzpolitik ist recht spärlich. Relativ gut sind dagegen die vorhandenen statistischen Quellen, obwohl die in Ausführllichkeit und Zeitnähe - etwa im Vergleich mit den Verhältnissen der Bundesrepublik - zu wünschen übrig lassen. Besonders die amtliche norwegische Statistik ist in ihren Auskünften sehr ausgeknüpft. Die meisten statistischen Tabellen dieser Arbeit mussten deshalb aus verschiedenen Quellen zusammengestellt werden.

Entgegen der üblichen Gewohnheit, fremdsprachige Zitate in der entsprechenden Fassung zu bringen, wurden sämtliche englischen Zitate ins Deutsche übersetzt. Bei der Häufigkeit, sowie teilweisen Länge der angeführten Schriftstellen wäre die fremdsprachigen Einschübsel für ein fließendes Aufnehmen des Textes nur hinderlich gewesen.

Herrn Professor Dr. Fritz Terhalle sei für die bereitwillige Hilfe und Betreuung bei der Abfassung dieser Untersuchung herzlich gedankt. Durch mündlichen Rat und Zurverfügungstellung wichtigen Materials ermögliche er das Zustandekommen der vorliegenden Schrift.

A. Die theoretischen Grundzüge der Fiscal Policy

=====

Es ist nicht möglich, im Rahmen dieser Arbeit, die vor allem eine praktische Untersuchung sein soll, eine geschlossene Darstellung der Theorie einer Fiscal Policy zu geben. Um aber überhaupt klarzustellen, was unter Fiscal Policy zu verstehen ist, wie dieser Zweig der modernen Finanzwissenschaft entstand, welche Ziele er verfolgt und welcher Methoden er sich bedient, sollen in den folgenden Kapiteln diejenigen Punkte besonders herausgestellt werden, die für den Zweck und das Verständnis dieser Schrift wichtig sind.

I. Die Entstehung und das Ziel der Fiscal Policy

1. Versuch einer Definition des Begriffs Fiscal Policy

Am Beginn der Untersuchung soll zunächst versucht werden, den terminus Fiscal Policy, für den es noch keine prägnante deutsche Übersetzung gibt, zu definieren. Dies erleichtert dann das weitere Arbeiten mit diesem Begriff. Eine exakte, allgemein anerkannte Definition der Fiscal Policy gibt es nicht. In der Literatur sind jedoch verschiedene Formulierungen anzutreffen, die - mit unterschiedlicher Betonung bestimmter Charakteristica - das Wesen der Fiscal Policy zu umreißen versuchen.

So meint Gerloff: "Finanzmaßnahmen wurden und werden von dieser Functional Finance ¹⁾ genannten Theorie (wofür ich den Namen Ordnungsfinanz vorschlage ²⁾ als geeignete Mittel der Kontrolle, der Regelung und Beherrschung des Geldumlaufs wie der Einkommensverteilung und Einkommensverwendung empfohlen." ³⁾

F. Neumark glaubt, "daß die auf eine stetige Zunahme des Volkswohlstandes, eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen und Vermögen sowie "soziale Sicherheit" bezüglich Postulate als "guide-posts" heutiger Wirtschafts- und Finanz-

1) Gerloff meint hier nicht die spezielle Functional Finance von Abba P. Lerner, sondern die allgemeine Fiscal Policy.

2) Der Ausdruck Ordnungsfinanz konnte sich noch nicht durchsetzen.

3) W. Gerloff "Grundlegung der Finanzwissenschaft", Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Band, Seite 20.

politik zu gelten haben" ¹⁾. Er sieht das grundsätzlich Gemeinsame aller Anhänger einer Fiscal Policy darin: daß deren Vertreter "bei allen sonstigen Unterschieden darin einig (sind), daß deckungspolitische Maßnahmen eines der wichtigsten Instrumente einer aktiven Konjunkturbeeinflussung darstellen und daher stets auch oder sogar in erster Linie im Hinblick auf ihre marktwirtschaftlichen Rückwirkungen zu würdigen sind . . . Einigkeit besteht — darüber, daß die Haushaltspolitik neben ihrer rein finanziellen Aufgabe (sozial- und) wirtschaftspolitische Funktionen erfüllen kann und soll, wobei das Ziel einer möglichst weitgehenden Milderung der Konjunkturschwankungen und der Herbeiführung bzw. Aufrechterhaltung eines Standes maximaler Beschäftigung der Produktivkräfte im Vordergrund steht" ²⁾.

G. Colm formuliert folgendermaßen: "Ordnungsfinanz (fiscal policy) nennen wir nach allem eine Gestaltung der staatlichen Ausgaben-, Einnahmen- und Schuldenpolitik in der Art, daß die Wirkungen dieser Operationen auf die Erschließung von Hilfsquellen und den Geldstrom und folglich ihr Einfluß auf den Einkommens-, Preis-, Beschäftigungs- und Produktionsstand voll berücksichtigt werden." ³⁾

G. Schmolders schließlich meint: "Die Lehre von der finanzpolitischen Konjunkturtherapie ist der Niederschlag, welchen der auf praktische Vollbeschäftigung bedachte Keynesianismus in der jüngsten amerikanischen Budgettheorie gefunden hat." ⁴⁾

Diese Feststellung ist insofern nicht ganz richtig, als nicht nur amerikanische Wissenschaftler, sondern auch englische, holländische und skandinavische Nationalökonomien sich in den letzten zwei Jahrzehnten stark mit neuen Budgettheorien beschäftigt und ihre Forderungen zum Teil auch in die Budgetpraxis dieser Länder eingeführt haben.

1) F. Nemmark "Grundsätze und Arten der Haushaltfinanzierung und Finanzbedarfsdeckung", Hdb. der Finanzwissenschaft, I. Band, Seite 658.

2) Ibid. Seite 635.

3) G. Colm "Haushaltplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget" Hdb. der Finanzwissenschaft, I. Band, Seite 529.

4) G. Schmolders "Zur Problematik der finanzpolitischen Konjunkturtherapie" in "Beiträge zur Geld- und Finanztheorie", Tübingen 1951, Seite 107.

Als Zusammenfassung der zitierten Definitionen läßt sich heute Folgendes sagen:

Fiscal Policy ist der Oberbegriff für alle Maßnahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft, welche diese auf dem Gebiet der Ausgaben-, Einnahmen- und Schuldenpolitik zur bewußten Beeinflussung und Lenkung des Konjunkturablaufs vornimmt, mit dem Ziele bei wachsendem Sozialprodukt und möglichst stabilem Geldwert Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und gleichmäßige Einkommens- und Besitzverteilung zu erreichen bzw. zu gewährleisten.

2. Die Entstehung der Fiscal Policy

Es ist allgemein anerkannt, daß der geistige Vater der Fiscal Policy in John Maynard Keynes zu sehen ist. Es ist beinahe unmöglich, von Fiscal Policy zu sprechen, ohne an Keynes und seine "General Theory" zu denken ¹⁾. Was während und kurz nach der großen Depression der dreißiger Jahre zunächst als Fiscal Policy bezeichnet und bekannt wurde, waren improvisierte Maßnahmen, um diese Depression zu überwinden, bzw. eine nächste nicht entstehen zu lassen. Der Ausdruck Fiscal Policy für eine bewußte und geplante Ausrichtung der öffentlichen Finanzpolitik nach konjunktur- und sozialpolitischen Gesichtspunkten wurde aber vor allem durch Keynes und seine Schriften in den modernen Sprachgebrauch eingeführt.

In seiner "General Theory" gab er der finanzpolitischen Betätigung einen völlig neuen Aspekt. Er versuchte nämlich die öffentliche Finanzwirtschaft aus ihrer bisherigen passiven, verwaltungsmäßig orientierten Stellung im Wirtschaftsprozess herauszulösen und ihren gewaltigen Apparat, der damals schon in einzelnen Ländern bis zu 25 % des Sozialprodukts in Anspruch nahm, in den Dienst einer aktiven Konjunkturpolitik zu stellen. Seine theoretische Vorarbeit und seine praktischen Empfehlungen standen ganz unter dem Eindruck der damaligen Weltwirtschaftskrise und erfolgten aus dem Verlangen heraus, der wirtschaftlichen Not und Ausweglosigkeit ein Ende zu machen. Wenn man seine Forderungen, die damals mit Recht als revolutionär betrachtet wurden, unter diesem Gesichtspunkt betrachtet und sie für die speziell damalige Lage wertet, muß man sie - auch

¹⁾ Siehe J. M. Keynes "The General Theory of Employment, Interest and Money" London 1951.

wenn man Keynes im einzelnen ablehnt - für richtig erachten. Manche Formulierung, die uns heute überspitzt erscheint, wird dann auch verständlich. Die inunter extremen Folgerungen und Theorien seiner Schüler und Nachfolger, die unter Berufung auf den Meister oft ihrer eigenen Mittelmaßigkeit Glanz verleihen wollen und unter dem Deckmantel des Keynesianismus die abstrusesten Ideen anbieten, müssen dagegen scharf von der eigentlichen Keynes'schen Lehre unterschieden werden.

Von den praktischen Ratschlägen Keynes sind die bekanntesten der Vorschlag des deficit spending während der großen Depression und des Zwangssparens während des 2. Weltkrieges.¹⁾ Wichtiger aber ist seine theoretische Vorarbeit, denn damit legte er den Grund zu einer in dieser Konsequenz vorher noch nie erfolgten Neubetrachtung wirtschaftlicher Zusammenhänge. Das Bemerkenswerte dabei ist, daß Finanztheorie und Finanzpolitik von Keynes nicht mehr als ein selbständiger und separater Sektor der Volkswirtschaft, sondern als ein integraler Bestandteil behandelt wird. Für ihn ist Finanzpolitik Wirtschaftspolitik, nur auf einem besonderen Gebiet. Keynes sprach deshalb bezeichnenderweise in seinen Werken nie ausdrücklich von finanzpolitischen Problemen. Er betrachtet vielmehr die öffentliche Finanzwirtschaft als eines der Instrumente, deren sich eine Politik bedient, welche die Lenkung von Einkommen und Beschäftigung zum Ziel hat.

Welches sind nun diejenigen Punkte der Keynes'schen Theorie, die für die Entstehung der Fiscal Policy entscheidend waren?

Keynes sagt: In einer kapitalistischen Wirtschaft gibt es keinen Mechanismus, der die Investitionsrate immer gerade auf der Höhe hält, bei der Vollbeschäftigung gewährleistet ist. Entweder ist die Investitionsrate zu hoch oder zu niedrig und bedingt damit entweder eine inflationäre Entwicklung oder über Arbeitslosigkeit. Die Klassiker glaubten, Vollbeschäftigung sei der natürliche Zustand einer Wirtschaft, die Investitionsrate sei also immer richtig. Arbeitslosigkeit werde durch bestimmte außerwirtschaftliche Vorgänge verursacht. Keynes dagegen behauptet, Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung sei Zufall. Auch bei einem niedrigen Stand der Beschäftigung könne die Wirtschaft im Gleichgewicht sein. Er nahm dies für eine moderne Wirtschaft sogar als Regel an. Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise befürchtet Keynes eine säkulare Unterbeschäftigung, sobald sich dieses Gleichgewicht einmal unterhalb des Vollbeschäftigungsniveaus eingespielt hat.

1) Siehe J. M. Keynes "The Means to Prosperity" London 1933 und "How to Pay for the War" London 1940.

Die Hauptursache für dieses Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung sieht Keynes in der zu hohen Sparrate. Aus Mangel an Investitionsmöglichkeiten, bedingt durch einen hohen Grad der Technisierung und die völlige Erschließung der Erde, oder aus Mangel an Investitionsbereitschaft, bedingt durch sinkende oder zu niedrige Gewinnerwartungen, wird das gesparte Kapital nicht voll investiert. Der Sparüberhang bewirkt ein Nachfragedefizit, das Absatzrückgang und Entlassungen in der Produktion hervorruft. Dadurch erfolgt aber nur eine neuerliche Schwächung der Kaufkraft und der Nachfrage und damit auch der Investitionsbereitschaft.

3. Die finanzpolitischen Empfehlungen von J. M. Keynes

Keynes ist nun der Ansicht, diese Gleichgewichtsstörungen der kapitalistischen Wirtschaft könnten und müßten - neben geldpolitischen - vor allem durch finanzpolitische Maßnahmen des Staates ausgeglichen werden. Keynes selbst hat die finanzpolitischen Empfehlungen, die sich aus seiner "General Theory" ergeben, nicht exakt ausgearbeitet. Er gab auch nie eine exakte Definition einer Fiscal Policy. Er gebrauchte diesen Ausdruck immer dann, wenn er vom Einfluß der Besteuerung auf das Sparen, oder von staatlichen Investitionen, die durch öffentliche Anleihen finanziert sind, sprach. Fiscal Policy war für ihn eine "state action as a balancing factor" 1).

Aus seinen theoretischen Gedankengängen und seinen praktischen Empfehlungen lassen sich aber folgende Hauptforderungen ableiten.

- 1) Eine Politik des billigen Geldes, um die Gewinnerwartungen zu steigern und die Investitionsbereitschaft zu heben.
- 2) Ergänzung der privaten Investitionen durch öffentliche. Diese können durch Schuldenaufnahme oder Geldschöpfung, auf keinen Fall aber durch erhöhte Steuern finanziert werden. So lange Arbeitslose vorhanden sind, ist eine Geldschöpfung ungefährlich. Es ist grundsätzlich unwichtig, welcher Art die vergebenen Investitionsaufträge sind. Entscheidend ist die Zunahme der Einkommen mit folgenden Konsumausgaben.
- 3) Ein progressives Steuersystem, das den Teil des Einkommens, der gespart wird, stärker belastet als den Teil, der für den Konsum bestimmt ist. Weiter-

1) J. M. Keynes "The General Theory of Employment, Interest and Money".
Seite 220.

hin Schwerpunktverlagerung des Steuersystems auf Einkommens- Gewinn- und Vermögensbesteuerung, bei gleichzeitiger Entlastung der Besteuerung des Verbrauchs. Diese Maßnahme sollen den sinkenden Hang zum Konsum bekämpfen, während die Investitionsbereitschaft ebenfalls durch steuerpolitische Maßnahmen unterstützt werden soll. Da nach Keynes der Gesamteinkommen einer Wirtschaft durch die Verbrauchs- und Investitionseinkünfte bestimmt wird, könne die Steuerpolitik großen Einfluß auf Einkommen und Beschäftigung ausüben und die gewünschte Aufwärtsbewegung induzieren.

Ein weiterer grundsätzlicher Unterschied zwischen klassischer und Keynes'scher Betrachtungsweise mit Konsequenzen für die Finanzpolitik ist die Beurteilung der Hochkonjunktur. Die Klassiker sahen in der Hochkonjunktur eine Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes, die sie zu bekämpfen versuchten. Keynes dagegen betrachtet die Hochkonjunktur als Gleichgewichtszustand bei einem Höchststand der Produktion und der Beschäftigung. Die folgende Depression müsse verhütet werden.

Während also die klassische Auffassung die große Gefahr schon in der Hochkonjunktur mit ihren inflationistischen Erscheinungen sah, geht Keynes einen Schritt weiter, befürwortet die Hochkonjunktur, befürchtet aber dann umso mehr die drohende Depression. Für die Finanzpolitik bedeutet die klassische Ansicht "zentrale Steuerpolitik, jährlicher Haushaltsausgleich und staatskreditärer Abstinenzismus" (F. Neumann) um den Ablauf des Wirtschaftsprozesses möglichst wenig zu stören, oder gar zusätzlich expansive Kräfte freizumachen. Auf der Auffassung von Keynes dagegen ergibt sich eine möglichst aktive Finanzpolitik des Staates mit hohen Ausgaben, konjunkturpolitisch ausgereichtem Steuersystem und einer - im Vergleich zur klassischen Bedenklichkeit - großzügigen Verschüttung.

Etwas drastisch ausgedrückt kann man sagen: Das Schreckgespenst der klassischen Finanzpolitik ist die Inflation, das der modernen dagegen die Depression.

II. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen des Budgets

Der Sektor der öffentlichen Finanzwirtschaft hat sich in den letzten 50 Jahren so stark ausgeweitet, daß allein das Budget des Staates in den meisten westlichen Ländern heute 25 - 30 % des Volkseinkommens kontrolliert und in Anspruch nimmt. "Mit der Preisgabe der ängstlichen Tätigkeitsbeschränkung des liberalen Staates und dem Übergang zu einer kaum gehemmten Betätigungsausdehnung des "diminutischen" Staates (M. P. Reuter) hat das Feld der Haushaltwirtschaft eine außerordentliche Erweiterung erfahren." 1)

Der Staatshaushalt ist damit, "ganz gleich, ob man das wünscht oder nicht, in der Gegenwart kein isolierter und neutraler Sektor mehr, sondern auf Grund der Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft, die sich allein schon aus der Existenz des Budgets ergeben, ein entscheidender Faktor im Hinblick auf Art und Weise des Ablaufs des ökonomischen Gesamtprozesses". 2)

Diese Erkenntnis ist die Ausgangsbasis für die Forderung der modernen Wirtschaftstheoretiker, die ökonomischen Wirkungen des Budgets zu analysieren, zu planen und sie bewußt in den volkswirtschaftlichen Kreislauf einzuordnen. Dabei wird aber allzu oft vergessen, daß der Haushalt des Staates noch nie ein isolierter und neutraler Sektor war, sondern schon immer den Ablauf der Volkswirtschaft beeinflußt und verändert hat. Die Klassiker wollten durch ein möglichst kleines und ausgeglichenes Budget diese Wirkungen begrenzen, aber nicht verschwinden lassen. Ein wirklich neutrales Budget ist eine Unmöglichkeit. Dies dürfte auch den Klassikern schon bewußt gewesen sein.

Die aufgeblähten Budgets der Gegenwart lösen natürlich weit stärkere Effekte aus als die bescheidenen Haushalte früherer Zeiten. "Es gibt heute keine finanzpolitische Neutralität mehr." 3) Die moderne Theorie bemüht sich nun, die vom Budget ausgehenden Wirkungen zur bewußten Beeinflussung des Volkseinkommens, der Nachfrage, der Produktion und der Beschäftigung zu verwenden. Das Budget wird als Teilgröße des Volkseinkommens betrachtet. In letzter Konsequenz der modernen Theorie geht es vollkommen in einer allgemeinen volkswirtschaft-

1) W. Gerloff "Grundlegung der Finanzwissenschaft", a.a.O., Seite 41,

2) P. Senf "Das Budget im Lichte der modernen Wirtschaftstheorie" in "Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie", Festschrift für R. Stucken, Göttingen 1953, Seite 133.

3) E. Schneider "Neutrale Finanzpolitik?" in "Frankfurter Allgemeine Zeitung" 3.2.56.

Gesamtplanung auf. ¹⁾

Der entscheidende Fehler dieser extremen Richtung ist, daß sie die Finanzwirtschaft auf die gleiche Stufe zu stellen und denselben Gesetzen zu unterwerfen sucht, wie die aus privaten Haushalten und Unternehmungen bestehende übrige Volkswirtschaft. Es wird verkannt, daß die Finanzwirtschaft ganz andere Wesens-eigenschaften besitzt und ganz anderen Prinzipien gehorcht wie die Privatwirtschaft und daß jede gewaltsame Anpassung dieser zwei Welten zu Verzerrungen und Mißbildungen führen muß.

So lange noch der überwiegende Teil einer Volkswirtschaft marktwirtschaftlichen Gesetzen unterliegt, wird es nie möglich sein, mit Hilfe des Haushaltes diese Marktwirtschaft entscheidend zu steuern. "Die Verantwortung für die allgemeine Wirtschaftslage auf den Staatshaushalt zu übertragen, heißt der autoritären Staats-planwirtschaft kampflos das Feld räumen." ²⁾

Um nun das Budget als Instrument der Wirtschaftspolitik einsetzen zu können, genügt es nicht nur festzustellen, daß jede finanzpolitische Maßnahme den volkswirtschaftlichen Prozeß beeinflußt. Es muß vielmehr die Art und Größe dieser Effekte bestimmt werden, um sie im richtigen Maß und in der richtigen Zusammensetzung arbeiten zu lassen, bzw. die übrigen volkswirtschaftlichen Daten an ihnen ausrichten zu können. Das Budget muß daher "ein Instrument der Analyse des ökonomischen Prozesses sein". ³⁾

Als sich die Verfechter der modernen Theorie an die Verwirklichung dieser Aufgabe machten, mußten sie feststellen, daß die Struktur und Klassifikation der heute üblichen Budgets eine exakte Aussage über deren ökonomische Wirkungen unmöglich macht. Die heutigen Budgets werden nämlich im Prinzip immer noch so aufgebaut, wie zu Zeiten der Kameralisten, nämlich nach dem verwaltungswirtschaftlichen, institutionellen System (Gliederung in Einzelpläne nach Ministerien). Es wird ihnen daher zum Vorwurf gemacht, daß "manche Staatsbudgets weiter so aussehen wie die Flugmaschinen um 1900 ...". ⁴⁾

Dem läßt sich entgegenhalten: Nicht bloß wie Flugmaschinen um 1900, sondern wie Gebilde aus dem 17. Jahrhundert. Und so werden sie aussehen, so lange

1) Siehe W.H. Beveridge "Full Employment in a Free Society", New York 1945, Seite 30 und A.P. Lerner "An Integrated Full Employment Policy" New York 1946, Seite 70 ff.

2) G. Schmolders "Finanzpolitik" Berlin 1956, Seite 271.

3) P. Senf, a.a.O., Seite 135.

4) K. Heinig "Das Kapitalbudget und seine Darstellung" in Public Finance, Vol. VI 1951, Seite 134.

Budgets nach finanzwirtschaftlichen Grundsätzen aufgebaut werden und nicht nach gesamtwirtschaftlichen Planungen. Denn die Prinzipien der Finanzwirtschaft haben sich seit den Tagen der Kameralisten nicht geändert - auch wenn die Aufgaben andere und größere wurden - und können sich nie ändern. Diese Prinzipien zu verleugnen - nur weil sie manchmal unbequem sind - heißt die Existenz der Finanzwirtschaft verleugnen, und dies ist nicht möglich.

Während für das orthodoxe Budget das Verhältnis zwischen Ausgaben und Einnahmen bei möglichstem Gleichgewicht maßgebend ist, setzt die moderne Theorie das Budget als eine Teilgröße in die volkswirtschaftliche Kreislaufberechnung ein. Nicht das Gleichgewicht des Budget ist entscheidend, sondern das Gleichgewicht der Gesamtwirtschaft. "Die Frage, ob das Budget ausgeglichen oder ob ein Defizit oder ein Überschuß gemacht werden soll hat sich primär danach zu richten, welche finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Wirkungen entsprechend der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation und Zielsetzung von dem Budget in seiner Gesamtheit ausgeübt werden." 1)

Bei der Durchführung dieser Politik brach man vollkommen mit der Auffassung der Klassik, daß ein ausgeglichenes Budget die günstigste, weil geringste Beeinflussung der Wirtschaft bedeute, sondern behauptete, daß selbst ein ausgeglichenes Budget nur im Grenzfall neutral sei, sondern in der Regel eine expansive oder restriktive Gesamtwirkung haben könne.

Die Erkenntnis, daß die hergebrachte Gliederung des Budgets eine Analyse seiner gesamtwirtschaftlichen Wirkungen nicht erlaubt, führten in den letzten Jahren zu verschiedenen Vorschlägen und Forderungen, wie das Budget diesen Zwecken dienstbar gemacht werden könne 2). Die empfohlenen Reformmaßnahmen reichen dabei von der Aufstellung eines Funktionenplans bis zur grundsätzlichen Budgetumgestaltung. Zu einer Verwirklichung der vorgeschlagenen Reformen kam es bisher lediglich in Skandinavien (Zweiteilung des Budgets in ein "laufendes" und ein Kapitalbudget), in Großbritannien ("administrative" and "trading" departments) und in Westdeutschland (Funktionenplan 3)), ohne daß diese Umgruppierungen oder Zusätze zu einer grundsätzlichen Veränderung der finanzwirtschaftlichen Eigenarten dieser Budgets geführt haben.

1) P. Senf, a. a. O., Seite 136.

2) Für eine umfangreiche Literaturangabe über diese Vorschläge siehe derselbe, Seite 135.

3) Siehe "Der Funktionenplan" in "Der Haushalt der Bundesrepublik Deutschland 1956".

Unter welchen Bedingungen ist nun ein ausgeglichenes Budget nicht neutral, sondern entweder expansiv oder restriktiv? E. Schneider meint: "Eine Politik des stets ausgeglichenen Budgets bedeutet immer eine Verstärkung der Schwankungen von Produktion und Beschäftigung." ¹⁾ Damit wird ausgesagt, daß nur im Extremfall ausgeglichenes Budget und größte Neutralität zusammenfallen und daß letztere in der Regel diesseits oder jenseits des Ausgleichs zu finden ist. Nachdem aber die moderne Theorie gerade diese möglichenste Neutralität vermeiden, sondern im Gegenteil bewußt aktive Wirkungen vom Budget ausgehen lassen will, interessiert sie sich wenig für diesen Punkt der größten Neutralität, sondern sie vermeidet ihn sogar und sucht eine Budgetkonstruktion, bei der die Wirkungen auf die Wirtschaft - entsprechend der gewünschten Zielsetzung - möglichst stark sind.

Es ist also Zufall, wenn ein nach der modernen Theorie ausgerichtetes Budget ausgeglichen ist. Es ist nur deshalb ausgeglichen, wenn gerade diese Konstellation der Budgetposten den erwünschten expansiven oder restriktiven Effekt erzielt. Eine expansive Wirkung wird dann eintreten, wenn - ceteris paribus - durch eine entsprechende Ausgabenstruktur der Konsum stärker gefördert wird, als er vorher durch Steuern beschnitten wurde. Umgekehrt wird ein ausgeglichenes Budget eine restriktive Wirkung erzielen, wenn durch Steuern die Kaufkraft abgeschöpft wird, als durch konsumstiftende Ausgaben wieder in die Volkswirtschaft zurückfließen. Unter extremen Bedingungen läßt sich sogar ein Budget konstruieren, das trotz Defizit eine restriktive Wirkung hat, oder selbst bei einem Überschuß expansive Kräfte auslöst ²⁾.

Mit den Wirkungen eines ausgeglichenen Budgets befaßte sich besonders der in USA lebende Norweger Trygve Haavelmo. In einem häufig diskutierten Aufsatz versuchte Haavelmo mit Hilfe zweier mathematischer Ableitungen (unter Annahme bestimmter vereinfachender Voraussetzungen) zu beweisen, daß ein ausgeglichenes Budget nicht neutral ist, sondern einen positiven Multiplikatoreffekt auf das Brutto-Sozialprodukt ausübt. Danach wird eine zusätzliche, eingeführte Steuer das Brutto-Sozialprodukt um diese Steuersumme erhöhen, während das gesamte private Netto-Einkommen und der Konsum unverändert bleiben.

1) E. Schneider, a.a.O.

2) Siehe auch P. Senf, a.a.O., Seite 143 ff.

3) T. Haavelmo "Multiplier Effects of a Balanced Budget" in *Econometrica* Vol. 13, 1945 Seite 311 ff. Siehe auch Fr. Gehrels "Inflationary Effects of a Balanced Budget unter Full Employment" *AER* Vol. 39, 1949 S. 1276 ff. Gehrels behauptet, daß jedes ausgeglichene Budget im Stadium der Vollbeschäftigung eine inflationistische Wirkung hat.

Haavelmo folgert, daß ein Budget zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit nicht unbedingt ein Defizitbudget sein muß, da auch ein ausgeglichenes Budget expansive Wirkungen besitzt. Dieses sogenannte "Haavelmosche Theorem" dient heute gern als Gegenbeweis für den Vorwurf, Fiscal Policy sei nur mit einem Defizitbudget durchführbar.

Alle Versuche, die Vorstellungen und Modelle der modernen Theorie in die praktische Budgetgestaltung einzuführen, stießen auf erhebliche Schwierigkeiten. Wo aber eine Verwirklichung der Vorschläge gelang, hatten sie sehr oft nicht den erwarteten Erfolg. Dies gilt auch für die Zweiteilung des Budgets in Skandinavien. Die Gründe dafür sind verschiedene.

- 1) Alle von der Theorie errechneten Wirkungen bei ausgeglichenem oder nicht-ausgeglichenem Budget ergeben sich nur bei Anwendung der "ceteribus paribus Klausel". Alle Veränderungen z.B. der Geldmenge, der Sparquote, des Konsumhangs oder der staatlichen Kassenhaltung bleiben unberücksichtigt. Gerade diese Faktoren beeinflussen aber maßgeblich die endgültige Wirkung des Budgets. Sie zu messen und zu koordinieren, ist bis heute noch nicht gelungen. Aber selbst wenn dies möglich wäre, könnte es nur für eine vergangene Periode geschehen. Ein danach ausgerichtetes Budget wäre schon im Augenblick seiner Entstehung und erst recht für die Zukunft falsch und unbrauchbar.
- 2) Jeder einzelne Posten des Budgets übt restriktive oder expansive Wirkungen aus, die sich gegenseitig aufheben, verstärken oder abschwächen. Die Gesamtwirkung eines Budgets festzustellen, ist für eine grobe Beurteilung, ob ein expansiver oder restriktiver Gesamteffekt erzielt wurde, zwar sehr wohl möglich. Eine genaue Messung dieser Wirkung und vor allem ihrer Zusammensetzung, um daran die Höhe eines Überschusses oder Defizites auszurichten, ist jedoch mit den heutigen Mitteln der Wirtschaftstheorie noch nicht möglich.
- 3) Erst wenn es einmal gelingen wird, die jeweilige Konjunkturlage korrekt zu analysieren, könnte ein entsprechend ausgerichtetes Budget den gewünschten Erfolg erzielen. Eine fehlerfreie Konjunkturdiagnose ist aber bis heute ebenfalls noch nicht möglich. Ein Budget, das auf einer falschen Konjunkturdiagnose aufbaut, würde die unerwünschten Tendenzen nur verstärken.
- 4) Das Budget ist weitgehend ein Resultat der politischen Willensbildung. Die meisten Ausgaben, zum Teil auch die Steuern, werden von politischen Erfordernissen diktiert. "Keine wissenschaftliche Kalkulation, sondern das politische Element setzt die Grenzlinie, und zwar jeden Tag neu." ¹⁾ Die Auf-

1) G. Colm "Essays in Public Finance and Fiscal Policy" New York 1955, Seite 40.

stellung eines Budgets, das sich vollständig mit den Forderungen der Wirtschaftstheorie deckt, ist - selbst wenn sie richtig wären - unnötig, so lange das Budget von einem demokratischen Parlament beraten und beschlossen wird. Nur das von einer zentralen Planstelle diktierte Budget kann vollständig in dem von der Theorie erwünschten Sinn geformt werden. Aber selbst - oder gerade - in einer zentralgeleiteten Wirtschaft spielen politische Faktoren eine entscheidende Rolle bei der Aufstellung des öffentlichen Haushaltes.

In Staaten, welche in den letzten Jahren versucht haben, ihr Budget nach den Forderungen der modernen Theorie auszurichten, scheiterte dieser Versuch nicht zuletzt daran, daß aus politischen Gründen oder Rücksichten eine konsequente Durchführung der begonnenen Budgetpolitik nicht erfolgte. Zwar wird in Krisenjahren bereitwillig ein unterbalanciertes Budget aufgestellt, in der Hochkonjunktur aber nur selten ein entsprechender Überschuß erzielt. Gelingt dies aber wirklich einmal, dann geschieht es nicht, weil die volkswirtschaftlichen Daten des betreffenden Landes es erfordert hätten, sondern höchstens, weil eine günstige weltwirtschaftliche Konstellation die Steuereinnahmen unvorhergesehen emporgetrieben hatte.

III. Die Budgetpolitik der Fiscal Policy

Im folgenden sollen die verschiedenen Budgettypen aufgezeigt und untersucht werden, die von Vertretern der modernen Theorie für eine Fiscal Policy gefordert werden. Es gibt kein Budgetmodell, das von allen Verfechtern einer Fiscal Policy einheitlich vertreten wird. Die Vorschläge und Ansichten sind vielmehr sehr unterschiedlich und reichen - je nach Einstellung des betreffenden Autors - von einer Budgetgestaltung, die sich noch nahe an die klassischen Grundsätze hält, bis zur radikalen Budgetauflösung zu Gunsten eines volkswirtschaftlichen Zentralbudgets. Um den Gegensatz zur modernen Theorie deutlich zu machen, sollen erst einleitend die Forderungen der heutigen Vertreter einer klassischen Budgetgestaltung skizziert werden.

1. Das ausgeglichene Budget

a) Der jährliche Budgetausgleich

Im Schrifttum unterscheidet man gewöhnlich zur Frage der Budgetgestaltung die Einstellung der klassischen Schule und die der modernen Theorie, die fast ganz

von Keynes und seinen Epigonen geformt wird. Unter Klassikern sollen hier deshalb - im Sinne von Keynes - auch die neoklassischen Nationalökonomien verstanden werden. Die Spanne reicht also von Adam Smith bis etwa zu Alfred Marshall. Es ist nur natürlich, daß in dieser langen Reihe keine vollkommen einheitliche Stellungnahme zu dem Problem der Budgetgestaltung zu finden ist. Es ist vielmehr nur der scharfen Ablehnung jeder Einnischung des Staates in den Ablauf der Wirtschaft durch A. Smith und das Manchestertum bis zu der wesentlich konzilianteren Einstellung bei G. Cassel, W. Eucken und W. Röpke, eine gradweise Abschwächung der ursprünglichen Forderungen festzustellen ¹⁾.

Trotzdem also die Postulate der heutigen orthodoxen Finanzwirtschaftslehre nicht mehr so kraß formuliert werden, lassen sich doch wichtige Punkte herausheben, die auch heute noch von den Vertretern der klassischen und neoklassischen Lehre betont werden.

1) Das oberste Prinzip ist, auf einem möglichst niedrigen Niveau der Ausgaben und Einnahmen ein jährlich ausgeglichenes Budget zu erreichen. Diese Forderung entspringt der klassischen Grundauffassung, daß das wirtschaftliche und soziale Geschehen "naturgesetzlich abläuft, im freien Spiel der Kräfte seine beste Gestaltung erfährt und durch staatliche oder sonstige Eingriffe nur ungünstig beeinflusst werden kann" ²⁾. Der Staat soll also nur die Normen für die Sicherung und den Ablauf des Wettbewerbes setzen. Für die Finanzwissenschaft ergab sich aus dieser Betrachtungsweise, "daß der staatswirtschaftliche Sektor auf das unumgängliche Mindestmaß einzuschränken und seine Auswirkungen auf den Wirtschaftsprozess möglichst zu neutralisieren seien" ³⁾. Diese möglichste Neutralisation gewähre ein ausgeglichenes Budget am besten.

2) Ein fortwährend unausgeglichenes Budget führt zur Inflation.

3) Keine Defizitfinanzierung durch staatliche Schuldenaufnahme. Dies vermindert die Kreditmöglichkeiten der produktiven Privatwirtschaft (im Gegensatz zu unproduktiven Staatsausgaben).

4) Ein unterbalanciertes Budget weitet die Macht des Staates unerwünscht stark aus und verführt zu verantwortungsloser Ausgabenpolitik.

5) Schuldenfinanzierung bedingt erhöhte Ausgaben, die durch Erhöhung der Steuern gedeckt werden müssen. Die zukünftige Finanzgebarung ist erschwert, da ein

1) Siehe J. Burkhead "The Balanced Budget" in "Readings in Fiscal Policy" London 1955, Seite 14 ff.

2) W. Ehrlicher "Die Bedeutung der Theorie der konjunkturverändernden Momente für die Weiterentwicklung der Finanzwissenschaft" in "Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie, a. a. O., Seite 267. ... 3) Ibid.

Teil der Ausgaben durch Amortisationen beansprucht wird.

Diese Punkte sind im einzelnen gewiß angreifbar. Dies zu tun, ist aber nicht Aufgabe dieser Arbeit. Es soll lediglich noch einmal festgestellt werden, daß die dominierende Forderung der klassischen Schule die nach einem ausgeglichenen Budget ist. Dies soll dadurch erreicht werden, daß bei steigenden Steuererträgen in guten Jahren die Ausgaben entsprechend erhöht, im umgekehrten Fall dagegen reduziert werden. Die Ausgaben orientieren sich also an der Einnahmen. Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die Ausgaben zu fixieren und das Steueraufkommen durch variierende Tarife auf gleicher Höhe zu halten. ¹⁾

b) Der zyklische Budgetausgleich

Ein neuerer Zweig der orthodoxen Richtung hält zwar an Ausgleich des Budgets fest, besteht jedoch nicht auf dessen Jährlichkeit, sondern vertritt einen mehrjährigen zyklischen Ausgleich, der zu gesetzlich festgesetzten Zeitpunkten erfolgen soll (Fünf- oder Zehn-Jahresbudget). Der Ausgleich des Budgets soll also über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg erfolgen. Der mit der Entwicklung der Konjunktur sich einstellende Überschuß bzw. Defizit wird hierbei bewußt verstärkt. Mittel dazu sind im Aufschwung die Bildung eines Reservefonds, die Tilgung von Schulden aus der letzten Abschwungsperiode und eventuell Minderung und Verschiebung der Ausgaben. Im Abschwung dagegen werden die Ausgaben verstärkt und die Steuern gesenkt, um expansive Kräfte freizumachen. Dieser Budgettyp sucht die Erkenntnisse der modernen Theorie mit den klassischen Forderungen zu vereinen. Die gefundene Lösung ist aber in der Praxis kaum durchzuführen, weil ein Konjunkturzyklus meist in seinem Verlauf vorausberechnet und schon gar nicht gesetzlich festgelegt werden kann. Ein zyklisch ausgeglichenes Budget könnte einer modellmäßigen Konjunkturenwicklung gerecht werden. Bei jahrelanger Hochkonjunktur, bei einer längeren Depressionsperiode oder bei plötzlichen und schweren Krisen wird es jedoch versagen.

2. Das stabilisierende Budget

Die "Stabilizing Budget Policy", wie sie besonders von dem amerikanischen staatsrechtlichen "Committee for Economic Development" ²⁾ vertreten wird, ver-

1) Siehe A. Hansen "Monetary and Fiscal Policy" New York 1949, Seite 175.

2) Siehe die CED-Veröffentlichungen "Taxes and the Budget" New York 1947 und "The Stabilizing Budget Policy" N. Y. 1950.

sucht zwar ebenfalls die Neutralität der Finanzwirtschaft möglichst zu wahren, glaubt aber, daß der jährliche Budgetausgleich die konjunkturellen Schwankungen einer freien Marktwirtschaft wesentlich verschärft. Ein ausgeglichenes Budget würde in der Depression die deflatorischen in der Hochkonjunktur die inflatorischen Tendenzen verstärken.

Die "Stabilisierende Budgetpolitik" nimmt eine Mittelstellung zwischen der nach dem Deckungsprinzip orientierten klassischen Budgetauffassung und der später noch zu erwähnenden aktiven und antizyklischen Budgetpolitik ein. Dabei ist zu beachten, daß der Ausdruck "stabilisierend" etwas irreführend ist und beispielsweise auch von Hansen ¹⁾ mißverstanden wird. Nicht der Wirtschaftszyklus soll stabilisiert werden - wie die antizyklischen und kompensatorischen Budgets es wollen - sondern die "Gleichmäßigkeit finanzwirtschaftlicher Einwirkungen auf die Wirtschaft als Ganzes" ²⁾ soll gewährleistet werden. Dies soll erreicht werden, indem sowohl die Ausgaben als auch die Steuersätze über einen ganzen Zyklus hinweg möglichst konstant gehalten werden.

Als Ausgangspunkt wird ein ausgeglichenes Budget bei einem Beschäftigungsgrad von etwa 93 % angenommen. Bei Vollbeschäftigung (etwa 96 %) müsse schon ein Überschuß erzielt werden. Die Konjunkturschwankungen spiegeln sich also automatisch im Steueraufkommen und damit (bei fixen Ausgaben) in einem Überschuß bzw. Defizit. Ein Defizit in Depressionsjahren ist erwünscht, da eine staatliche Schuldenaufnahme die privaten Ausgaben weniger reduziert als eine Finanzierung über erhöhte Steuern. Ebenso sind Überschüsse in Aufschwungsjahren willkommen, da sie übermäßige private Kaufkraft abschöpfen. Die Forderung nach konstanten Steuersätzen ist vor allem dann zu verstehen, wenn man weiß, daß die Wirtschaft der USA während des zweiten Weltkrieges sehr unter plötzlichen Tarifveränderungen zu leiden hatte.

Der Hauptgegner einer stabilisierenden Budgetpolitik ist Alvin H. Hansen ³⁾. Er meint, daß diese Methode zwar einen Fortschritt gegenüber der Politik eines ausgeglichenen Budgets bedeutet, macht aber andererseits schwere Bedenken geltend. Sein Hauptargument lautet: Die stabilisierende Budgetpolitik nimmt - wie die Klassiker - an, daß sich die Wirtschaft automatisch auf die Vollbeschäf-

1) A. Hansen, a.a.O., Seite 178.

2) B. Seidel "Finanzwirtschaft und Wirtschaftsordnung in der Finanzwirtschaftslehre und der staatswirtschaftlichen Praxis in USA" in "Beiträge ...", a.a.O., Seite 222.

3) A. Hansen, a.a.O., Seite 176 ff.

tigung überzeuge. Keynes (Hansen ist in USA der bedeutendste Verfechter seiner Lehre) versuchte aber gerade das Gegenteil zu beweisen. Nach Keynes ist Vollbeschäftigung nicht der natürliche Zustand einer Wirtschaft, bei dem sie sich im Gleichgewicht befindet. In einer modernen Volkswirtschaft stelle sich vielmehr das Gleichgewicht schon weit unter dem Vollbeschäftigungsniveau ein.

Hansen glaubt nun, daß ein Festhalten an den klassischen Vorstellungen in schweren Fehlern bei der Beurteilung des jeweiligen Konjunkturstandes und damit an Fehlern beim Einsatz finanzwirtschaftlicher Mittel führt. Er führt als bemerkenswertes Beispiel eines bekannten amerikanischen Konjunkturanalysten an, der 1927 so im Irrtum gewesen sei, daß sich die künftige jährliche Abwärtsbewegung bei einer Depression aufwachen würde und somit, daß 1927 noch nicht die Vollbeschäftigung erreicht war.

Weitere Einwände gegen eine stabilisierende Budgetpolitik lautet, daß sie die Geschwindigkeit, mit der sich eine Depression ausbreiten kann, verlangsamen und die Schwere ihrer Merkmale, die Abmilderung ihrer Symptome unter Kontrolle zu bekommen. Hansen ist nun deshalb zu dem Schluss gekommen, daß eine stabilisierende Budgetpolitik im Sinne des CED-Programmes nur bei kleinen Konjunkturschwankungen und den Vollbeschäftigungspunkt wirksam sein würde, bei den häufigeren und tieferen Konjunkturschwankungen aber versagen muß.

Die stabilisierende Budgetpolitik in der Praxis ist ein zweites Thema. Auch in der Budgetpraxis der USA sind auch keines anderen Landes mit dem man sich am ehesten vergleichen kann, ist das Programm des CED, das versucht orthodoxe Budgetgrundsätze und moderne Erkenntnisse über die Stellung des Budgets im Wirtschaftskreislauf zu vereinen, verwirklicht, als etwa der Vorschlag eines jährlich ausgeglichenen Budgets. Die Vertreter einer stabilisierenden Budgetpolitik können vor allem zu einer Erkenntnis, die heute nicht wieder in der Praxis ganz verwirklicht wird. Die eigentliche Gefahr besteht darin, daß wir im Aufschwung anhaltenden Budgetungleichgewichten, in der Depression jedoch an kompensatorischen Defizitionsablenkungen. Das bedeutet ununterbrochen steigende Staatsausgaben und -war schließlich nicht nur im Aufschwung, sondern auch im Abschwung." ¹⁾

1) "The Stabilizing Budget Policy", a. a. O. Seite 71.

3. Das kompensatorische Budget

Die Zielsetzungen der kompensatorischen Budgetpolitik lösen sich vollkommen von den klassischen Budgetgrundsätzen. Das kompensatorische Budget wird vor allem von den Anhängern Keynes gefordert. Ausgangspunkt ist der Gedanke der "mature economy" und der strukturellen Depression mit anhaltender Unterbeschäftigung. Die Sparneigung sei dauernd größer als die Neigung zur Investition. Arbeitslosigkeit und sinkendes Volkseinkommen seien die Folge.

In diese Investitions- und Nachfragerücke soll nun der Staat nicht nur für einmal, sondern für immer eintreten. Das Haushaltsgleichgewicht spielt keine Rolle mehr, Ausgleich oder Überschuß sind außergewöhnliche Erscheinungen, während ein Haushaltsdefizit das Normale ist. Man kann deshalb von einer grundsätzlichen und permanenten Defizitpolitik sprechen.

Je nach dem Umfang und der Art der angewandten Mittel, kann man zwischen drei hauptsächlich Ausgabearten unterscheiden, die jede für sich allein oder auch in Kombination mit den beiden anderen eingesetzt werden kann. ¹⁾

a) Die Gewährung von Unterstützungszahlungen und Subventionen

Mit dieser Maßnahme soll die zu niedrige Kaufkraft gestärkt werden. Barleistungen können aber erfolglos bleiben, wenn sie ganz oder zum Teil gespart oder gehortet werden. Bei Subventionen besteht die Gefahr des Mißbrauchs, ungünstiger psychologischer Reaktionen und der Verewigung. Aus diesen Gründen ist diese Maßnahme nur beschränkt anwendbar.

b) Die Arbeitsbeschaffung durch Notstandsarbeiten

Hiermit sollen zwei Ziele erreicht werden. Einmal die Erhöhung des Volkseinkommens durch Lohnzahlungen an die vom Staat beschäftigten Arbeiter und zweitens die Leistung von produktiver Arbeit. Dieses letzte Ziel wurde in der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre nur selten erreicht. Da keine Planung für Notstandsarbeiten vorhanden war, wurde in vielen Ländern "vielfach die erste sich bietende Gelegenheit ergriffen, um die Arbeitslosen etwas "tun" zu lassen" ²⁾. So kam es oft zu völlig unrentablen und sinnlosen Arbeiten, die von den Gegnern dieser Politik mit Recht heftig angegriffen wurden. Heute sucht man sich gegen solch überstürzte Experimente dadurch zu schützen, daß man ständig fertig geplante Arbeiten zur

1) Siehe B. Seidel, a.a.O., Seite 223.

2) B. Seidel, a.a.O., Seite 224.

Hand hat, die im Bedarfsfalle sofort begonnen werden können.

- c) Die dritte Möglichkeit der Depressionsbekämpfung mit Hilfe staatlicher Ausgaben besteht in einem "pump-priming-Budget".

In diesem Budget werden nicht nur einzelne Posten wie Subventionen und Arbeitsbeschaffung, zur Krisenbekämpfung eingesetzt, sondern darüber hinaus wird das gesamte Ausgabenprogramm daraufhin abgestellt, die zur Wirtschaftsbelebung notwendigen Multiplikator- und Akzelerationseffekte auszulösen. Es hängt dabei alles davon ab, ob der Motor der Wirtschaft auf diese "Initiäzündung" hin auch tatsächlich anspringt. Wird das private Unternehmertum von den staatlichen Schrittmacherdiensten nicht mitgezogen, sondern verharnt weiterhin abwartend auf seiner niedrigen Investitions- und Produktionsquote, so muß der Staat seine wirtschaftliche Betätigung laufend ausweiten. Es besteht die Gefahr, daß er dabei in Gebiete vordringt, die - so lange als einer freien Marktwirtschaft festgehalten wird - der privaten Investitionstätigkeit vorbehalten sein sollten. Später ergibt sich dann meistens, daß eine einmal aufgenommene wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand kaum mehr oder nur sehr schwer abgebaut werden kann.

Der Hauptvertreter eines kompensatorischen Budgets im oben aufgezeigten Sinn ist A. H. Hansen. Er bezeichnet die orthodoxe Finanzpolitik als "so-called sound finance" ¹⁾ und setzt ihr seine eigene Budgetkonzeption im Rahmen eines "managed compensatory fiscal program" entgegen.

Eines seiner beiden Hauptinstrumente ist ein langfristig geplantes Ausgabenprogramm, das zu gleicher Zeit beweglich und anpassungsfähig sein soll ²⁾. Hier ergibt sich schon ein gewisser Widerspruch. Ein langfristig geplantes Programm wird nämlich in den seltensten Fällen auch beweglich und anpassungsfähig sein, da die später nötigen Einsatze und das erforderliche Maß der Ausgaben im Zeitpunkt der Planung noch unbekannt sind.

Die zweite Forderung des Hansenschen Programmes ist ein flexibles Steuersystem ³⁾. Nicht nur die Ausgabe-seite soll konjunkturreguliert sein, sondern auch die Einnahmeseite. Im Gegensatz zu den Vertretern eines stabilisierenden Budgets, die fixe Steuersätze verlangen, fordert Hansen bewegliche

1) A. H. Hansen "Monetary Theory and Fiscal Policy", a. a. O. Seite 175.

2) Derselbe, Seite 180 ff.

3) A. H. Hansen und R. V. Clemence "Readings in Business Cycles and National Income" New York 1951, Seite 544 ff.

Steuersätze. Nicht starre Sätze über mehrere Jahre hinweg seien das richtige, sondern eine fortlaufende Änderung der Steuerlast nach Maß und Zusammensetzung. Hansen denkt dabei besonders an die Einkommensteuer, deren Sätze durch bloße Verwaltungsanordnung variiert werden sollen. Der einzig ausschlaggebende Gesichtspunkt für diese Änderungen müsse die konjunkturelle Lage sein. Ein Beschäftigungsindex solle die Urteilskraft der Behörden dabei etwas stärken.

In dieser "heiklen Aufgabe der Konjunkturdiagnose für den jeweiligen konkreten Zeitpunkt des konjunkturpolitischen Handelns" ¹⁾ liegt nach Günter Schmölders die große Problematik des Hansenschen Programmes. Er meint: "... es genügt, an die von der Konjunkturforschung noch nicht gelöste Aufgabe einer zuverlässigen Konjunkturdiagnose zu erinnern, um zu erkennen, wie bedenklich weltfremd sich das Hansensche Projekt eines kontrazyklischen "flexible tax system" allein schon im Lichte unserer jüngsten Erfahrungen ausnimmt". ²⁾

Den gleichen Einwand kann man gegen eine kontrazyklische Ausrichtung der öffentlichen Ausgaben erheben. Fritz Machlup sagt in diesem Zusammenhang: "Antizyklische Ausgaben erfordern eine höchst sorgfältige Diagnose der augenblicklichen Konjunkturlage. Eine solche Diagnose zu stellen, bedeutet ein Problem, das zwar für eine zurückliegende Periode, jedoch ohne die Gabe der Hellseherei kaum für den augenblicklichen Zeitpunkt gelöst werden kann." ³⁾

Diese Schwierigkeiten, sowie die Gefahr, bei der Festsetzung der Steuersätze laufend hinter der Entwicklung herzuhinken und so die Kalkulation der Privatwirtschaft und der Haushalte fortgesetzt in Unsicherheit zu bringen, haben eine praktische Durchführung des Hansenschen Programmes bis jetzt verhindert. Lediglich Teilstücke seines Budgetmodells, besonders was die Ausgabenseite betrifft, haben in der Haushaltspraxis der USA und Schwedens Eingang gefunden.

4. Das Vollbeschäftigungsbudget

Während die vorhergehend erläuterten Budgettypen die laufende Vollbeschäftigung der Wirtschaft zwar als erstrebenswert ansehen, diesem Ziel aber nicht alle finanzwirtschaftlichen Grundsätze opfern, stellen die Anhänger eines Vollbeschäftigungs-

1) G. Schmölders "Zur Problematik der finanzpolitischen Konjunkturtherapie" in "Beiträge zur Geld- und Finanztheorie", Tübingen 1951, Seite 111.

2) Derselbe, Seite 112.

3) F. Machlup in "Financing American Prosperity" New York 1945, Seite 455.

Budgets die erweiterte Vollbeschäftigung ganz in den Mittelpunkt ihrer Pläne. Zur Erreichung dieses Zieles werden alle fiskalischen Erwägungen und Bedenken auf die Seite geschoben. Vorkämpfer dieser extremen Richtung ist Lord Beveridge, der hervorhebt, daß Vollbeschäftigung erst dann erreicht sei, wenn es nicht freie Stellen wie Arbeitsuchende gibt ¹⁾.

Beveridge entwickelt einen völlig neuen Budgettyp, dessen Merkmale folgende sind. "Erstens befaßt er sich nicht mit den Ressourcen und Möglichkeiten der gesamten Wirtschaft, nicht nur mit denen der Finanzwirtschaft; zweitens nimmt er das Arbeitspotential des Landes an. Damit und nicht mit den Ressourcen an Arbeitskraft, nicht aber an den finanziellen Möglichkeiten." ²⁾

Die Ideen von Beveridge sind eng verbunden mit den Gedankengängen der Vertreter einer "functional Finance". Die Konzeption von Beveridge versteht die Finanzwirtschaft als ein Element mit eigenen Regeln und eigenen Gesetzen, aus der Volkswirtschaft zu entfernen. Diese Funktionen sollen in einem gesamtgesellschaftlichen Budget aufgehen, das die Prinzipien und die Eigenartigkeiten der öffentlichen Finanzwirtschaft vollkommen umschließt. Der Kernpunkt der Meinung des Verfassers ist die planwirtschaftliche Ordnung der Wirtschaft insgesamt, sozusagen ein Budget, das die freien Marktwirtschaften umschließt. Mit dem Budgettyp von Beveridge ist der Übergang von einer zentral geplanten Wirtschaft bewerkstelligt, durch die Prinzipien aufzuzeigen aber über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen würde.

1) Siehe W.H. Beveridge "The Unemployment of the Free Society" New York Seite 18.

2) Derselbe, Seite 30.

3) Siehe A.P. Leifer "The Economics of Control" New York 1944, Seite 307/308.

IV. Die modernen Budgettheorien und die finanzwirtschaftliche Wirklichkeit

Bei einem Vergleich der heutigen Budgetstruktur und Budgetpolitik der westlichen Länder mit den untersuchten Modellen und Theorien läßt sich feststellen, daß in keiner modernen Volkswirtschaft einer der aufgezeigten Budgettypen in reiner Form vorhanden ist. Weder das orthodoxe Budget im Sinne der Klassiker noch das Vollbeschäftigungsbudget von Beveridge, oder irgend eine Zwischenform lassen sich in einem der heutigen Budgets erkennen. Die Budgetpolitik eines jeden Landes ist ein Kompromiß zwischen klassischer und moderner Theorie. Die Art dieses Kompromisses ergibt sich weniger aus der theoretischen Überzeugung der verantwortlichen Institutionen, sondern wird weitgehend bestimmt durch die politische, soziale und historische Struktur eines Landes.

So reicht heute die Skala vom sehr orthodoxen Budget Westdeutschlands über das Budget der USA, das klassische Grundsätze und die modernen Forderungen des kompensatorischen Budgettyps verbindet, bis zum Budget Schwedens, das sich stark von den klassischen Idealen losgesagt hat und sich teilweise sogar an den radikalen Theorien von Beveridge und Lerner ausrichtet. Dabei ist festzustellen, daß die in einem Lande herrschende Theorie der Budgetlehre und die finanzwirtschaftliche Praxis vollkommen auseinanderfallen, wie etwa in Frankreich, oder eng zusammenarbeiten können, wie beispielsweise in Schweden. Dort richtet sich die Legislative stark nach den Forderungen der politisch sehr aktiven schwedischen Nationalökonomien, die - mit wenigen Ausnahmen - eine geschlossene Schule bilden und auf die praktische Finanzpolitik des Landes einen großen Einfluß ausüben.

Das klassische Budget sah die große Gefahr in einer Inflation. Diese zu verhüten ist einer seiner Leitgedanken. Bei einem Blick auf die modernen Budgettheorien fällt dagegen auf, daß immer wieder das Schreckgespenst Deflation hinter den Plänen der Verfasser steht. In den ersten Jahren nach der Weltwirtschaftskrise war eine solche Einstellung zu verstehen. Das war vor 25 Jahren. Aber heute? Seit 10 Jahren ist doch die eigentliche Gefahr, welche den westlichen Volkswirtschaften droht, nicht die Deflation, sondern die Inflation. Oder betrachtet man vielleicht die schleichende Inflation, wie sie heute in allen Ländern grassiert, als selbstverständliche Gegengabe für eine verlängerte Expansion und unterstützt sie bewußt durch eine entsprechende Finanz- und Budgetpolitik? Dann allerdings wäre die Inflation keine Gefahr mehr, sondern eine Tatsache, mit der als volkswirtschaftliches Datum gerechnet wird.

Es hat sich trotz aller Bemühungen, die modernen Budgettheorien entsprechend umzubiegen, noch kein Budgettyp herausgebildet, der besser geeignet wäre, eine inflatorische Entwicklung einzudämmen, wie das jährlich ausgeglichene, eventuell überbalancierte Budget. Dies wird durch die Tatsache bestätigt, daß Länder mit weitgehend orthodoxen Budget bis jetzt nicht so stark in den inflationistischen Strudel hineingerissen wurden, wie Staaten, deren Haushalt sich an den Lehren der modernen Theorie ausrichtet. Diese Feststellung gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, daß neben der Finanzpolitik die jeweilige Geld-, Außenhandels- und Währungspolitik die wirtschaftliche Entwicklung ebenfalls beeinflussen. Daß das klassische Budget in den wenigsten Ländern heute noch anzutreffen ist, scheitert aber weniger an einer theoretischen Andersüberzeugung, sondern an der nackten Angst, sich bei den Massen unbeliebt zu machen. Defizittheorien bilden dann einen willkommenen Vorwand für großzügige und populäre Ausgabenprogramme, die zwar kurzfristig wirkungsvoll sind, langfristig gesehen aber eine laufende Geldentwertung bedeuten. Wirtschaftliche Expansion durch Kaufkraftschwund ist Selbstbetrug. Mitzuhelfen, dieses Grundübel zu beseitigen, ist eine der dringlichsten Aufgaben einer modernen Finanz- und Budgetpolitik.

V. Allgemeine Erfahrungen und Lehren der Fiscal Policy

1. Allgemeine Erfahrungen aus 25 Jahren Fiscal Policy

Das wirtschafts- und finanzpolitische Programm von Keynes entstand aus dem Wunsche heraus, den verantwortlichen Staatsmännern und Wirtschaftspolitikern ein Rezept dafür in die Hand zu geben, wie sie die Weltwirtschaft, die in einer scheinbar ausweglosen Depression steckte, wieder auf den Weg zur Prosperität führen könnten. Schon die Erfahrungen in den zwanziger Jahren hatten bewiesen, daß eine auf sich allein gestellte Zentralbankpolitik nicht genügte, um heftige Konjunkturschwankungen unter Kontrolle zu bekommen. Dies zeigte sich in der großen Depression erneut. Man mußte verzweifelt feststellen, daß auch die bisher als richtig erachteten Maßnahmen der Finanzpolitik der elementaren Gewalt der Krise nicht gewachsen waren.

In einer vielleicht vorschnellen, aber verständlichen Reaktion folgte ein Teil der damaligen wirtschaftswissenschaftlichen Welt, daß die Gebote der Klassik falsch und unbrauchbar sind. Die Vorschläge Keynes zur Bekämpfung der Depres-

sion wurden in Europa und den USA teilweise enthusiastisch begrüßt. Vor allem in Skandinavien, England und den USA zog man praktische Folgerungen aus den von Keynes und seinen Anhängern aufgezeigten Beziehungen zwischen Budget und wirtschaftlicher Aktivität. Aber auch in anderen Ländern wurden neue finanzwirtschaftliche Programme aufgestellt, oft ohne daß man diese als ausgesprochene Fiscal Policy bezeichnete. So kamen in Deutschland die entsprechenden Maßnahmen als NS-Wirtschaftspolitik zur Durchführung und die Führer der Partei ließen sich die Erfolge des Programms als ihre persönliche Idee und Leistung anrechnen.

Trotzdem sich heute jedes europäische Budget mehr oder weniger im Sinne einer Fiscal Policy betätigt, hat sich noch keine treffende Übersetzung dieses Ausdrucks geformt. Es ist heute üblich - auch in Deutschland - entsprechende Maßnahmen des Staates konkret zu nennen oder einfach weiterhin von Fiscal Policy zu sprechen. Dabei ist zu bemerken, daß - im Gegensatz zu den USA - dieser Begriff in Europa nur in der fachwissenschaftlichen Literatur anzutreffen ist, während er im Bewußtsein der Parlamente, der Industrieverbände und Gewerkschaften, ganz zu schweigen von einer breiten Öffentlichkeit, vollständig fehlt.

In ihrer einfachsten Form sollte die Fiscal Policy als Gegenmaßnahme gegen wirtschaftliche Unstabilität eingesetzt werden. Keine neuen, zusätzlichen Eingriffe sollten erfolgen, sondern nur eine bewußte Führung und Ausrichtung der gewohnten Staatstätigkeiten: Steuereinnahme, Ausgaben- und Schuldenpolitik. Wie alle großen Ideen war auch das Konzept der Fiscal Policy durch seine Einfachheit charakterisiert. Von dieser Einfachheit ist in der heutigen Theorie und Praxis der Fiscal Policy nichts mehr zu spüren. Das Ziel ist zwar das gleiche geblieben. Aber jede Änderung der Konjunktur brachte Irrwege, Fehlschläge, aber damit auch Erfahrungen. Immer neue Modifikationen und immer ausgeklügeltere Methoden waren die Folge.

Es ist keineswegs erwiesen, daß eine im Sinne von Keynes durchgeführte Fiscal Policy die schwere Depression der dreißiger Jahre hätte aufhalten können. Die moderne Lehre hatte bis jetzt noch keine eigentliche Bewährungsprobe zu bestehen. Kleinere "recessions" und die Kriegsereignisse waren nicht geeignet ihre tatsächlichen Möglichkeiten gegenüber schweren Krisenerscheinungen zu prüfen. Es wäre aber falsch, deshalb der Ansicht zu sein, eine nach modernen Theorien ausgerichtete Finanzpolitik sei schlechter als eine an klassischen Grundsätzen orientierte.

Wenn heute eine Regierung Fiscal Policy betreibt, dann kommt es vor allem auf das Maß an. Die jeweilige konjunkturelle Lage, wirtschaftliche Struktur, soziale Gliederung, ja selbst das politische Klima eines Landes spielen eine wichtige Rolle. Fiscal Policy ist kein Allheilmittel. "Die Theorie wird kaum für allemal gültiges ökonomisches Rezept haben kannweisen können. Was jeweils ohne Schaden gewagt werden kann, oder was ökonomisch nicht geschehen unternommen werden muß, kann zum großen Teil von der Finanzwirtschaftsführung nur mehr oder minder herausgefühlt werden." 1)

Fiscal Policy wirkt nur unter bestimmten Bedingungen. Wird sie dagegen in dogmatischer Verbahn als ohne geschickte Anpassung an die tatsächliche Entwicklung durchgeführt, muß sie schädlich und zu Fehlerbeweisen führen. Man muß sich immer vor Augen halten, daß der Gedanke der Fiscal Policy von einer Zeit stammt, als die Volkswirtschaft in ihrer tiefsten Krise war. Die damals erfolgte Neuorientierung der Finanzpolitik war für viele Jahre als notwendig, die sich am Tiefpunkt oder am Ausgang einer Krisenbewegung für diese Konjunkturphase und die Maßnahmen der Fiscal Policy als notwendig empfand. In gewissermaßen ist es aber die einmal begonnene Politik auch im Falle des Scheiterns Konjunktur zu führen. Eine Verschärfung der Maßnahmen der Konjunkturpolitik wird eine steigenden Spannungserwartungen wird dann unumkehrbar sein und setzen die Gefahr des Einschlings nur vergrößern. Siehe auch: "The Great Depression" is around the corner" führt dann unumkehrbar auf dem Weg der Inflation zum Zusammenbruch.

Bevor die Erfahrungen aus den ersten Jahren der Fiscal Policy hatten, war es notwendig, in Teilnehmende Erkenntnisse gewonnen. Nach G. Colm, dem damaligen Präsidenten der amerikanischen "National Planning Association", und früheren Mit-Red des "President's Council of Economic Advisors", gingen danach die Erfahrungen mit deutscher Lage in der USA, daß eine wirksame Fiscal Policy folgende Grundbedingungen erfordert 2).

1) Die Verdrängungen der Steuerlasten und der Ausgaben müssen genügend groß sein, um die Konkurrenz auf die Investitionsrate einspielen zu können.

2) Finanzpolitische Maßnahmen müssen mit anderen wirtschaftspolitischen (besonders geldpolitischen) Maßnahmen koordiniert werden, um Störungen

1) F. Terhalle "Staatliche Finanzkraft und wirtschaftliche Wohlfahrt" in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik", Band 148, Seite 589.

2) Siehe G. Colm "Fiscal Policy and the Federal Budget" in "Income Stabilisation for a Developing Democracy", New Haven 1953, Seite 217 ff.

gen und Überschneidungen zu vermeiden.

- 3) Staatliche und kommunale Finanzpolitik müssen aufeinander abgestimmt sein.
- 4) Fiscal Policy muß von der Allgemeinheit als wirkungsvolles Instrument der Wirtschaftspolitik anerkannt sein, so daß sie - unabhängig von der jeweiligen Regierungspartei - über größere Zeitabschnitte hinweg ohne Unterbrechung durchgeführt werden kann.

Nach dem zweiten Weltkrieg kamen zu diesen ersten Erfahrungen und Lehren neue hinzu. So erkannte man, daß es sehr auf die Art einer Ausgabe oder einer Steuer ankommt. Beispielsweise kann eine höhere oder zusätzliche Konsumsteuer die Nachfrage wirkungsvoll dämpfen, es besteht aber die Gefahr von ansehnlichen Einkommensverlusten, welche den Erfolg der ersten Maßnahme nuretwas mindern können. Man erkannte weiterhin, daß jede Form des Zwangsparens besser ist als eine drastische Erhöhung der Einkommensteuer, und daß je nach Art der Defizitfinanzierung die Wirkungen auf das Volkseinkommen verschieden sind.

Was aber das Wichtigste war, man sah ein, daß es nicht nur auf die theoretisch errechneten Effekte ankommt, sondern daß die psychologischen Reaktionen des von einer Maßnahme betroffenen Personenkreises beachtet werden müssen. Das Nichtbeachten bestimmter psychologischer Gesetze kann einen theoretisch richtigen Eingriff völlig fehlschlagen lassen.

Heute, nach etwa 25-jähriger Erfahrung mit Fiscal Policy, können nach G. Colm folgende wichtige Schlußfolgerungen gezogen werden¹⁾:

- 1) Fiscal Policy, eine Kombination gewonnener Wechsel im öffentlichen Ausgaben- und Steuerprogramm, sowie in der Schuldenpolitik, ist geeignet zur Bekämpfung allgemeiner inflationistischer oder deflationistischer Tendenzen.
- 2) Die Fiscal Policy des Staates muß mit der Finanzpolitik der Länder und Gemeinden koordiniert sein.
- 3) Finanzpolitik und allgemeine Wirtschaftspolitik müssen übereinstimmen.
- 4) Inflationistische oder deflationistische Tendenzen können aus einer Verschiebung im Verhältnis Lohn - Preis - Gewinn oder im Verhältnis Investition - Konsumtion stammen. Eine Fiscal Policy kann zwar die vorhandenen, uner-

1) G. Colm, a. a. O., Seite 226 ff.

wünschten Tendenzen bekämpfen, aber nicht deren Ursache beseitigen. Es ist deshalb nötig, diese Verschiebungen zu erkennen und zu beseitigen, bevor sie eine inflationistische oder deflationistische Entwicklung einleiten.

- 5) Falls die erwähnten Verschiebungen nicht rechtzeitig vernichtet wurden und es zu einer inflationistischen oder deflationistischen Entwicklung gekommen ist, sollten die Mittel der Fiscal Policy höchstens als vorübergehende, stabilisierende Maßnahme eingesetzt werden, bis grundlegendere Gegenaktionen ausgearbeitet worden sind.

Fiscal Policy ist kein geeignetes Mittel, um die inflationistischen Verschiebungen zu bekämpfen, die unter einer Vollbeschäftigungspolitik entstehen.

- 6) Die Wirksamkeit der Fiscal Policy wird verstärkt, wenn die Öffentlichkeit ihre Funktion versteht und Vertrauen in ihre Ergebnisse hat.

Colm umreißt mit diesen seinen sechs Punkten die Möglichkeiten und Grenzen der Fiscal Policy. Er weist ihr das Feld zu, in dem sie unter bestimmten Bedingungen wirkungsvoll arbeiten kann und erklärt deutlich, daß sie ungeeignet ist, die Gleichgewichtsverschiebungen auszubalancieren, die im Verlauf einer Politik der Vollbeschäftigung auftreten. Dies mag manch überschwengliches Vertrauen in die Kräfte einer Fiscal Policy dämpfen und dazu beitragen, weitere Enttäuschungen und Mißgriffe zu verhindern.

Heute macht sich neben den skandinavischen Staaten gerade in den USA, wo lange Jahre der überwiegende Teil der Nationalökonomien großes Vertrauen in die Möglichkeiten der Fiscal Policy gesetzt hatte, ein etwas distanzierteres Verhältnis zu der neuen Lehre und ein kühleres Abwägen ihrer Vor- und Nachteile bemerkbar.

So meint H. M. Somers: "Die Theorie der Fiscal Policy leidet immer noch unter dem Mangel einer vollständigen Koordination ihrer verschiedenen Möglichkeiten und unter einem häufigen Rückfall in ihre Kinderkrankheiten." ¹⁾ Er sieht das Grundübel in der Übertragung privatwirtschaftlichen Denkens auf die öffentliche Finanzwirtschaft. "Die meisten Fehler in einer Fiscal Policy entstehen durch eine bedenkenlose Übertragung einzelwirtschaftlicher Grundsätze auf die öffentliche Finanzwirtschaft." ²⁾

1) H. M. Somers "Public Finance and National Income", Philadelphia 1949, Seite 485.

2) Ibid. Seite 524.

Auf dieses gefährliche Unterfangen machte in Deutschland schon vor dem zweiten Weltkrieg F. Terhalle aufmerksam, als er sagte: "Wer diese Welt für sich in privatwirtschaftliche Zahlen oder Begriffe bringen will, kann ihr nicht gerecht werden, muß zu Fehlurteilen und gegebenenfalls zu einer falschen Politik kommen. Dagegen ist es unerläßlich, die Tatsachen und Aufgaben der Finanzpolitik volkswirtschaftlich zu sehen und zu werten." ¹⁾ An anderer Stelle bezeichnet er die öffentliche Finanzwirtschaft als "das Gebiet einer Wirtschaft, in der es nicht in erster Linie auf unmittelbare Wirtschaftserfolge, sondern auf politisch wichtige Leistungen ankommt, in der also ein anderes Wirtschaftsprinzip herrscht als in der Ertragswirtschaft" ²⁾. Und "wer die Finanzwirtschaft "ordnen" will, muß seine Grundsätze aus der Eigenart dieser Wirtschaft, aus ihren besonderen Anforderungen ableiten, jede einfache Übernahme privatwirtschaftlicher Maßstäbe dagegen vermeiden" ³⁾.

In ähnlichem Sinne sagt G. Schmölders: "Die öffentliche Finanzwirtschaft lebt aus ihrem eigenen Wesen und unterliegt ihren eigenen Gesetzen, nicht denen des Marktes schlechthin oder denen einer Marktmechanik ... Diese Eigenständigkeit und Eigendynamik der öffentlichen Finanzwirtschaft bestimmt auch den Rahmen, in dem die Anwendung finanzpolitischer Mittel zur Abkürzung oder Umkehrung konjunktureller Depressionslagen praktisch durchführbar und finanzwirtschaftlich zu rechtfertigen ist." ⁴⁾

All diesen kritischen Äußerungen ist gemeinsam, daß sie immer wieder betonen: Die öffentliche Finanzwirtschaft ist eine eigene Welt, mit eigenen Gesetzen der Entwicklung und der Verhaltensweise. Jedes schematische Übertragen einzelwirtschaftlicher Grundsätze auf die öffentliche Finanzwirtschaft bedeutet nicht nur eine Politik mit untauglichen Mitteln, sondern eine Gefahr für die gesamte Volkswirtschaft.

1.) F. Terhalle "Staatliche Finanzkraft und wirtschaftliche Wohlfahrt" in "Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik", Band 148, Seite 563.

2.) Derselbe "Richtiges Rechnen und zweckmäßiges Finanzieren in der Staatswirtschaft", Jahrbücher, Band 153, Seite 480.

3.) Ibid., Seite 481.

4.) G. Schmölders "Beiträge ...", Seite 109.

2. Die Wandlungen in den Methoden der Fiscal Policy

Vergleicht man die komplizierten Anforderungen, die heute an eine wirkungsvolle Fiscal Policy gestellt werden, mit der früheren, ähnlichen Idee, so sieht man deutlich die Bemühungen, dieses zunächst grobe Instrument zu verfeinern und zu verbessern. Eine Flut von Literatur hat sich mit den Problemen der Fiscal Policy befaßt. Im Verlauf der Jahrzehnte (D. 20) hat sich eine Reihe von bestimmter Rhythmus veranlassend, in dem sowohl der Ansatzpunkt wie die Art geändert wurden, wie man das Wirtschaftspolitical Policy betreiben soll.¹⁾

Während der dreissiger Jahre lag die Überbetonung zunächst auf den öffentlichen Arbeiten. Bald hatte man aber erkannt, daß diese als Mittel gegen Massenarbeitslosigkeit nur beschränkte Erfolgsmöglichkeiten haben. Der Multiplikatoreffekt auf Einkommen und Verbrauch war zwar so, wie von Keynes erwartet, aber der geplante Tertiäreffekt von Staatsinvestitionen, nämlich die Anregung privater Investitionen bei steigender Nachfrage, hatte nicht den erhofften Wirkungsgrad.

Als man kurz vor und während des zweiten Weltkrieges die Möglichkeiten der Ausgabenpolitik erfaßte, versuchte man die Steuern ebenfalls als Instrument der Fiscal Policy stärker einzusetzen. Die Distribution der Redistributoren der Einkommen durch den Staat hatte den Vorrang. Pünktliche Steuerenkampfen sollten die Kaufkraft stärken und die Investitionen fördern und unterstützen. Nach Ende des zweiten Weltkrieges befürchteten viele, gerade unter den Anhängern einer ausgeprägten Fiscal Policy, eine allgütliche Nachkriegsdepression, da die hohe Beschäftigten-Affekt der Kriegsjahre nicht aufrechterhalten werden könne. In England und Schweden war die Besorgnis besonders groß. Dort glaubten die Anhänger des "make-economy"-Gedankens in der von ihnen vorausgesagten Depression endlich eine Bestätigung ihrer Theorie zu sehen und eine Möglichkeit, ein umfangreiches Arsenal an planenden und kontrollierenden Maßnahmen einzusetzen.

Die Entwicklung nahm aber einen ganz anderen Verlauf. Einige Jahre später war nicht die Depression, sondern die Inflation das große Problem. Es wurde offenbar, daß - bei Ausschaltung einer beweglichen Zinspolitik - zur Kontrolle der inflationistischen Entwicklung die Steuersätze so stark hätten erhöht werden müssen, daß ihre Ergiebigkeit in Frage gestellt war. Zusammen mit den großen

1) Siehe G. Colm "Fiscal Policy" in "The New Economics", London 1949, S. 462.

Kriegsschulden und Kriegslasten trat daher die dritte Möglichkeit der Fiscal Policy in den Vordergrund, nämlich die Schuldenpolitik.

Bei allen drei Möglichkeiten - Ausgaben-, Steuer- und Schuldenpolitik - schwankte die Diskussion zwischen anfänglicher Begeisterung, nun endlich das richtige Mittel zur Erhaltung der Vollbeschäftigung gefunden zu haben, und nachträglicher Desillusion und neuem Skeptizismus, G. Colm meint dazu: "Die Ansichten über die Möglichkeiten der Fiscal Policy scheinen ebenfalls zyklischen Schwankungen unterworfen zu sein und bedürfen daher erst selbst einmal der Stabilisierung." 1)

1) G. Colm, a.a.O., Seite 467.

B. Fiscal Policy in Skandinavien

I. Die politischen und institutionellen Grundlagen der skandinavischen Konjunktur- und Finanzpolitik

1. Schweden

Die schwedische Regierung hat auf konjunkturpolitischem Gebiet eine außerordentlich hohe Maß an Befugnissen und Mitteln. Dies ist bedingt durch die Ermächtigungsgesetze der Kriegsjahre, die auch heute noch von Jahr zu Jahr vom Reichstag verlängert werden und die heute entgegen ihres ursprünglichen Zweckbestimmung, zur Lenkung des Wirtschaftslaufs benutzt werden. Auf Grund dieser Ermächtigungsgesetze kann die Regierung ohne Mitwirkung des Parlamentes umfangreiche Lenkungs- und Kontrollmaßnahmen ergreifen und hat dies auch ausgiebig getan. Eine zusätzliche Zurückdrängung des Parlamentes erfolgt durch die mächtigen Organisationen der Unternehmer, Arbeiter und Genossenschaften, die immer mehr die wirtschaftspolitische Entscheidungsfreiheit der von der parlamentarischen Mehrheit gebildeten Regierung einengen.

Die für die Konjunktur- und Wirtschaftspolitik entscheidende Instanz ist das Finanzministerium. Es bestimmt nämlich nicht nur die Richtlinien der Finanzpolitik, sondern auch die währungs- und geldpolitischen Entscheidungen. Die schwedische Reichsbank, die als die älteste Zentralbank der Welt gilt, ist staatsrechtlich dem Reichstag unterstellt. Dadurch sollte ihre Unabhängigkeit sowohl gegenüber Privaten, als auch gegenüber der Regierung gesichert werden. Da aber seit Jahren Reichstagsmehrheit und Regierung in Fragen der Wirtschaftspolitik übereinstimmen, wurde die schwedische Notenbank zu einem willenlosen Instrument der Regierung bzw. des Finanzministers. Somit liegt die Verantwortung für die Geldpolitik und die Stabilität der Währung heute vollkommen bei der Regierung. Eine doktrine auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik kann auch gar nicht eine unabhängige Notenbank dulden, da diese mit einer beweglichen Zins- und Kreditpolitik die Forderung der Keynes'schen Vollbeschäftigungstheorie nach einem fixen und niedrigen Zinsfuß nur stören würde.

Trotz der Auflockerung des eingefrorenen Zinsniveaus seit Anfang 1955 konzentriert sich in Schweden auch heute noch die Konjunkturpolitik auf direkte Eingriffe und Kontrollen, besonders aber auf die Finanzpolitik. Das Finanzministerium ist damit das wichtigste, zusätzlich aber auch das gefügigste Instrument der Regierung.

2. Norwegen

Seit im Jahre 1935 die norwegische Arbeiterpartei zum ersten Mal im Parlament die Mehrheit errang, gab sie diese Machtposition bis heute nicht mehr ab. Seit 1935 stellte sie auch sämtliche Regierungen. Aus diesem Grund wurde das Programm der norwegischen Arbeiterpartei auch viel stärker und konsequenter durchgesetzt als etwa das ihrer Schwesterorganisation in Dänemark, wo sozialistische und liberal-konservative Regierungen sich gegenseitig ablösen.

Das norwegische Parlament beschließt nicht Gesetze, sondern faßt mit einfacher Mehrheit Entschlieûungen, die in Fragen des Haushaltes, der Steuern und Abgaben jährlich erneuert werden. Nach Ende des zweiten Weltkrieges führte die Arbeiterregierung das gemeinsame Wiederaufbauprogramm aller vier Parteien (Arbeiterpartei, Liberale Partei, Christliche Volkspartei, Bauernpartei) als ihr eigenes Programm durch. Die Hauptziele der Regierung waren: Vollbeschäftigung, hohe soziale Sicherheit, Steigerung des Verbrauchs und Nivellierung der Einkommen. Im Laufe der Jahre zeigte sich jedoch, daß es unmöglich ist, diese Forderungen in der Praxis zu vereinbaren. Jede Maßnahme, welche die eine Zielsetzung erfüllen sollte, hatte unerwünschte Konsequenzen für die andere. Da geld- und kreditpolitische Maßnahmen in Norwegen ebenfalls verpönt sind, blieb man auf die groben Mittel der Steuer und des Haushaltes zur Lenkung der Konjunktur angewiesen. Deren Grenzen aber liegen da, wo sie durch Verbrauchsabgaben über den Index für Lebenshaltungskosten die Löhne in die Höhe treiben, oder durch Übersteigerung der direkten Steuern deren Ergiebigkeit schwächen.

Das oberste Organ des norwegischen Kontrollsystems - das umfangreichste und bestorganisierte in ganz Europa - ist das Finanzministerium. Lediglich die Haushalte der Gemeinden und Bezirke entziehen sich seiner unmittelbaren Kontrolle. Da das Steueraufkommen der Kommunen viel niedriger, ihre Ausgaben aber beinahe so hoch sind wie die des Staatshaushaltes, finanzieren sie einen großen Teil ihrer Aufwendungen durch Bau- und Anlagekredite. Das Finanzministerium kann daher nur mittelbar auf dem Weg der zentralen Investitions- und Rohstofflenkung, sowie durch kreditpolitische Maßnahmen einen Einfluß auf die gemeindliche Ausgabenwirtschaft üben.

Die norwegische Reichsbank ist formal zwar unabhängig, tatsächlich aber - wie in Schweden - ein Instrument des Finanzministers. Die Leitung der Notenbank wird durch ein Gremium von 15 Mitgliedern ausgeübt, das vom Reichstag gewählt wird. So lange sich die Regierung auf die Mehrheit im Parlament stützen kann, ist ihr die Notenbank als wichtiges und zuverlässiges Instrument sicher.

Die Notenbank ihrerseits überwacht scharf die vom Staat diktierte Zinsen- und Kreditpolitik und übt einen beherrschenden Einfluß auf die Geschäftsbanken aus. Diese sind mit einer einzigen Ausnahme (der Industriebank) im Mehrheitsbesitz des Staates. Die Organe aller übrigen Banken werden vom Parlament besetzt. Damit ist in Norwegen eine mit der Wirtschaftspolitik der Regierung vollkommen konforme Bankenpolitik gewährleistet. Selbst aus der etwas beweglicheren Zinspolitik seit Anfang 1955 darf nicht auf eine unabhängige Stellung der Notenbank geschlossen werden. Es handelt sich vielmehr auch hier um eine vom Finanzminister angeordnete Maßnahme. Da außer der Zins- und Kreditpolitik dem Finanzministerium eine umfassende Preiskontrolle zusteht, liegt die gesamte Geld- und Preissphäre in der Hand des Finanzministers, der sie den Erfordernissen des von ihm aufgestellten Nationalbudgets unterordnet.

3. Dänemark

Im Gegensatz zu Schweden und Norwegen verfolgt Dänemark seit Ende des zweiten Weltkrieges eine liberalere Wirtschaftspolitik. In deren Rahmen sich eine verhältnismäßig freie Marktwirtschaft entfalten konnte. Lediglich in den ersten Nachkriegsjahren erfolgten vorübergehende Preis- und Investitionskontrollen. Direkte Eingriffe mit Hilfe von Kontrollen und finanzpolitischen Maßnahmen sind in Dänemark vor allem deshalb weniger nötig, weil die dänische Reichsbank nicht nur formal, sondern auch in Wirklichkeit unabhängig ist. Sie kann deshalb eine wirkungsvolle Geld- und Kreditpolitik verfolgen, die in den letzten Jahren zwar oft im Gegensatz zu der vom Staat betriebenen Vollbeschäftigungspolitik stand, aber durch ihre bremsende Funktion ausgleichend und korrigierend wirkte.

Dänemark besitzt nur bis 1930 ein Nationalbudget auf. Es hatte lediglich analytisch und informatischen Charakter und war keineswegs als Programm gedacht. Die Stellung des dänischen Finanzministers ist außerdem bei weitem nicht so stark wie die seiner schwedischen und norwegischen Kollegen.

Dieser völlig andere Rahmen, in dem die dänische Konjunktur- und Finanzpolitik steht, ist durch die politische Struktur des Landes bedingt. Die sozialdemokratische Partei verfügt zwar knapp über die Hälfte der Bevölkerung und ist seit 1924 die stärkste Partei im Reichstag. Die andere Hälfte der Bevölkerung setzt sich aber aus bürgerlichen, liberal-konservativen Gruppen zusammen, die gut organisiert sind und ein starkes Gegengewicht bilden. (Außer der sozialdemokratischen Partei

gibt es eine konservative Partei, die ihre Anhänger besonders in den größeren Städten hat, eine Bauernpartei, sowie einige links- oder rechtsradikale Gruppen, die aber unbedeutend sind.)

Aus dieser politisch anderen Struktur erklärt sich auch, daß von den drei sozialdemokratischen Parteien Skandinaviens die dänische sich am weitesten von ihrer ursprünglichen Stellung entfernt und sich durch mäßige und verständigungsbereite Programme sehr stark dem bürgerlichen Flügel genähert hat. Wie stark das Gleichgewicht der politischen Kräfte ist, beweist die Entwicklung der letzten 10 Jahre. Von 1946 - 1950 waren die Sozialdemokraten von 1950 - 1954 eine liberal-konservative Koalition und seit 1954 sind wieder die Sozialdemokraten Regierungspartei. Keine Regierung verfügte aber (auch die jetzige nicht) über die absolute Mehrheit im Reichstag, so daß sie - anders als in Norwegen - nie autoritär und kritiklos handeln konnte, sondern immer darauf angewiesen war, auszugleichen und zur Verständigung bereit zu sein. Dies mag für die betreffende Regierung unangenehm sein. Die Entwicklung bewies aber, daß die ständige Kontrolle der Regierung durch das Parlament Dänemark vor unangenehmen Experimenten und Irrwegen bewahrt hat.

II. Die öffentlichen Haushalte in den skandinavischen Volkswirtschaften

1. Die Aufteilung des Sozialprodukts

Adolf Wagners Gesetz "der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, insbesondere der Staatstätigkeiten" ¹⁾ gilt auch für das Skandinavien der Nachkriegszeit. Der Anteil des öffentlichen Verbrauchs und der öffentlichen Investitionen am Brutto-Sozialprodukt nahm in den letzten Jahren ständig zu, auf Kosten des privaten Konsums und der privaten Investitionen, die beide durchwegs sinkende Tendenz aufweisen. Die relativen Verschiebungen innerhalb dieser Gruppen sind aber bei den einzelnen Staaten verschieden. Einen Überblick über die prozentualen Veränderungen von 1951 - 1953 (Schweden) bzw. von 1950 - 1952 (Dänemark und Norwegen) gibt folgende Tabelle ²⁾.

1) Adolf Wagner "Finanzwissenschaft", Band I, Leipzig 1883, Seite 76.
2) Statistik Årsbok för Sverige 1954, Seite 436.

	Brutto- Sozialpr. zu Faktorkosten	Priv. Kons.	Öff. Kons.	Öff. Inv.	Priv. Inv.	Außenhan- delssaldo
<u>Schweden</u>						
1951	36.140 Skr.	57,6	10,3	9,8	19,8	+ 2,5
1952	39.620	58,0	11,5	11,7	18,4	+ 0,4
1953	40.420	57,0	12,3	13,1	16,0	+ 0,8
<u>Dänemark</u>						
1950	22.041 Dkr.	67,5	10,3	3,9	21,4	- 3,1
1951	24.128	66,1	10,7	4,1	19,9	- 0,8
1952	25.422	65,1	11,5	4,1	18,3	+ 1,0
<u>Norwegen</u>						
1950	16.647 Nkr.	61,7	9,2	7,1	26,8	- 4,8
1951	20.706	55,9	9,0	6,6	27,2	+ 1,3
1952	22.546	56,8	10,1	7,2	26,1	- 0,2

Obwohl der gegebene Zeitabschnitt relativ kurz ist, läßt er doch den charakteristischen Verlauf der Entwicklung der beiden Volkswirtschaften über eine gewisse Periode handeln.

In Schweden nimmt die öffentliche Hand 1952 mit 22,3 % den größten Anteil am Brutto-Sozialprodukt, wohl vor Norwegen mit 11,4 % und Dänemark mit 11,6 %. Der öffentliche Verbrauch entsteht aus drei Quellen und hat demnach eine gleichartige, doch überaus hohe Schwere in der Spitze, starke Unterschiede nicht gegenüber dem Anteil der öffentlichen Investitionen auf, während in Dänemark 1. Schweden stellt nämlich mehr dem Anteil der Privatinvestitionen einnimmt, der für das sinkt, bleibt er in Dänemark auf einem relativ niedrigen Stand. Die Zunahme des Anteils der öffentlichen Hand erfolgte in Schweden fast nur auf Kosten der Privatinvestitionen. In Norwegen jedoch fast nur auf Kosten des privaten Verbrauchs. Dänemark nimmt dagegen eine Mittelstellung ein, hier gehen die beiden Privatspektoren gleichläufig zurück.

Bei der Auswertung der vorliegenden Tabelle ist zu beachten, daß sie mit dem öffentlichen Konsum und den öffentlichen Investitionen nur den Teil des Sozialprodukts erfaßt, der von Staat und Kommunen für ihre eigene Tätigkeit in An-

spruch genommen wird. Man könnte dies den Nettoanteil des Staates am Sozialprodukt nennen. Der tatsächlich vom Staat beanspruchte Teil des Sozialprodukts liegt aber erheblich höher, da derjenige Teil, der von der öffentlichen Hand zwar erfaßt, aber nur zu reinen Einkommensübertragungen verwandt wird, in der Tabelle gar nicht zum Ausdruck kommt. Die öffentlichen Haushalte sind auch in Skandinavien zu einem Teil nur Zwischenglieder, die mit dem von ihnen beanspruchten Teil des Sozialprodukts eine mehr oder weniger gewollte Neuverteilung der Einkommen herbeiführen. Analog dem Nettoanteil könnte man den gesamten vom Staat beanspruchten Teil des Sozialprodukts, der sich also auf öffentlichem Konsum + öffentlicher Investition + Einkommensübertragungen zusammensetzt, als Bruttoanteil bezeichnen.

2. Das Sozialprodukt und die Ausgaben der öffentlichen Hand

Einen Überblick über den gesamten Anteil der öffentlichen Hand am Brutto-Sozialprodukt gibt ein Vergleich mit den staatlichen und kommunalen Ausgaben, wobei vor allem auch die reinen Einkommensübertragungen mit erfaßt werden ¹⁾.

Für Norwegen waren leider keine fortlaufenden Angaben über die Höhe der kommunalen Ausgaben zu erhalten, so daß hier kein Vergleich vorgenommen werden kann. Die allgemeine Entwicklung dürfte aber der in Dänemark und Schweden sehr ähnlich sein.

	1947	1948	1949	1950	1951	1952
<u>Dänemark (Mrd. Dkr.)</u>						
1. Ausgaben des Staates	2.885	2.797	2.915	3.417	3.574	4.650
2. Ausgaben der Kommunen	2.068	2.237	2.463	2.692	2.856	3.111
3. Total	4.953	5.034	5.378	6.109	6.430	7.761
4. Brutto-Sozialprod.	16.391	18.284	19.413	22.041	24.128	25.422
3) in % von 4)	29,4	27,4	27,7	27,7	26,6	30,0

1) Statistik Arbog 1954 S. 243, 290; 1950 S. 229; 1948 S. 203. Statistik Arsbok för Sverige 1954 S. 296, 304, 324, 325. Det Ökonomske Sekretariat "Statens Finanserne" København 1955 S. 26, 27.

	1947	1948	1949	1950	1951	1952
<u>Schweden (Mrd. Skr.)</u>						
1. Ausgaben des Staates	4,108	4.845	5.675	5.834	6.447	7.831
2. Ausgaben der Kommunen	2.731	3.166	3.386	3.646	4.412	-
3. Total	6.839	8.011	9.061	9.480	10.859	-
4. Brutto- Sozialprod.	23.140	25.960	27.290	29.520	36.140	39.620
3) in % von 4)	29,6	30,8	33,2	32,1	30,0	-

Es ist festzustellen, daß in Dänemark und Schweden der Bruttoanteil der öffentlichen Hand am Sozial-Produkt schon 1947 einen sehr hohen Stand hatte und daß dieser Anteil mit kleinen Schwankungen um etwa 30 % des Sozialprodukts oszillierte ¹⁾.

Der Teil der Sozialprodukte, über den die öffentliche Hand verfügte, wuchs also weitgehend proportional mit dem Sozialprodukt. Nachdem der öffentliche Konsum und die öffentlichen Investitionen in stetem Wachstum begriffen sind, der Gesamtanteil der öffentlichen Haushalte aber ziemlich unverändert geblieben ist, muß angenommen werden, daß derjenige Teil des Sozialprodukts, der für Einkommensübertragungen verwandt wird, in den letzten Jahren relativ zurückgegangen ist.

Die Steigerung der öffentlichen Ausgaben erfolgt weitaus regelmäßiger als die Steigerung des Sozialprodukts, das sich sprunghaft nach oben bewegt. Eine der wichtigsten Ursachen dafür ist die hohe Reagibilität der nordischen Länder auf weltwirtschaftliche Konjunkturschwankungen. Von 1950 auf 1951 war infolge

1) Bei Vergleichen mit dem Brutto-Sozialprodukt der nordischen Länder ist zu berücksichtigen, daß bei dessen Berechnung - als wesentliche Abweichung vom Deutschen Brutto-Sozialprodukt - neben den Abschreibungen sämtliche Reparaturen und Instandhaltungsarbeiten zugezählt werden. Bei der dänischen Berechnungsart kommen noch Abschreibungen für staatliche Dienstgebäude, Schulen usw. hinzu. Dadurch ergibt sich eine Erhöhung um etwa 5 %. Nach der deutschen Berechnungsart wäre also der Anteil der öffentlichen Hand jeweils etwa 1,5 - 2 % höher. (Siehe Dr. Heinrich Strathus "Grundlagen für die Bemessung der westeuropäischen Verteidigungsbeiträge" in "Finanzen und Steuern", Heft 27 Bd. 2 S. 42, 48.)

des Koreabooms die Steigerung des Sozialprodukts besonders hoch, was sich u. a. auch in einem plötzlichen Anschwellen des Aufkommens aus der Einkommensteuer zeigte.

Der schon 1947 bestehende hohe Anteil der öffentlichen Hand erklärt sich aus der Tatsache, daß in Skandinavien schon vor und während des zweiten Weltkrieges von den überwiegend sozialistischen Regierungen betont ein staatlicher Interventionismus betrieben wird, der in Norwegen und Schweden sich ab und zu sehr nahe einem planwirtschaftlichen Dirigismus nähert.

3. Die allgemeine skandinavische Budgetpolitik

Das Prinzip des jährlichen Haushaltsausgleiches gehörte bis in die jüngste Vergangenheit zu den unantastbaren Grundsätzen einer gesunden und verantwortungsvollen Finanzpolitik. Die drei skandinavischen Länder Schweden, Dänemark und Norwegen lösten sich als eine der ersten Staaten Ende der dreißiger Jahre von diesem Prinzip und legten in ihrer Haushaltsplanung eine immer stärkere Aufmerksamkeit auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung und Wirkung, die sich aus der Tätigkeit des staatswirtschaftlichen Sektors ergibt. Entscheidenden Einfluß hatten dabei die Gedankengänge und Lehren von Lord Keynes, der zum Ausgleich der durch eine "mature economy" begründeten Unterinvestition mit chronischer Arbeitslosigkeit eine aktive Finanzpolitik des Staates verlangte. Unterbalancierung des Budgets in der Depression, Überbalancierung in der Hochkonjunktur lautete die neue Forderung, der man in Skandinavien sehr schnell folgte.

Da die Nationalökonomien der nordischen Länder sehr eng zusammen arbeiten, wurde nahezu gleichzeitig überall die Finanztheorie mit der Konjunkturtheorie verknüpft, ja sie ging sogar vollkommen in ihr auf. Es ist bemerkenswert, daß an den skandinavischen Universitäten die Finanzwissenschaft kaum gepflegt wird, dieses Gebiet vielmehr von den Nationalökonomien als integrierender Teil der allgemeinen Wirtschaftstheorie und -Politik angesehen wird. Aus diesem Grund ist auch kaum nennenswerte finanzwissenschaftliche Literatur anzutreffen, vor allem nicht in Norwegen, "da es (dort) keinen Lehrstuhl für Finanzwissenschaft gibt und kein norwegischer Nationalökonom sich speziell für dieses Fach interessiert" ¹⁾. Auch in Schweden gibt es keine rein finanzwissenschaftlichen

¹⁾ Carsten Welinder, "Geschichte der skandinavischen Finanzwissenschaft", Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Bd., Tübingen 1952, Seite 518.

Lehrstühle. "In Schweden sind relativ wenig finanztheoretische Arbeiten geschrieben worden ... Finanztheorie ist meist in Form von öffentlichen Untersuchungen und Diskussionen von Budget- und Steuervorschlägen getrieben worden." ¹⁾

Die Haushaltsplanung ist heute ein Bestandteil der gesamten nationalwirtschaftlichen Planung, die in Form von jährlichen Nationalbudgets erfolgt (in Dänemark nur bis 1950). Aufgabe dieser Nationalbudgets ist es, aus den Ergebnissen der Vergangenheit Schlüsse für die zukünftige Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Daten zu ziehen und sie mit den wirtschaftlichen Plänen der Regierung abzustimmen. In diesem gesamtwirtschaftlichen Rahmen erhält die finanzpolitische Tätigkeit des Staates ihren Platz. Die Haushaltsplanung wird somit möglichst vollkommen - soweit es möglich ist - auf die gewünschte und angenommene Entwicklung der Gesamtwirtschaft abgestimmt. "Sie hat sich losgelöst von der splendid isolation einer fiskalischen Betrachtungsweise." ²⁾ Die Finanz- und Haushaltspolitik wurde somit "ein wichtiges, um nicht zu sagen das allerwichtigste Werkzeug der öffentlichen Konjunkturpolitik". ³⁾

Herbert Weichmann meint ⁴⁾, daß der neue Aufbau und die neue Ausrichtung des Budgets hauptsächlich von einer bereits 1930 erschienenen Theorie beeinflusst wurde, die als Wertmesser für eine verantwortliche Budgetpolitik die "financial soundness" der Regierungstransaktionen ansah. Diese finanzielle Gesundheit soll an den Änderungen im Vermögensstatus des Staates gemessen werden. Vermögensvermehrung bzw. Minderung werden, also, ähnlich wie in der Privatwirtschaft, auch für die Wirtschaft der öffentlichen Hand als maßgebende Kriterien einer gesunden Wirtschaftsführung angesehen. Die unverminderte Erhaltung des staatlichen Vermögens war daher mit einer der Gründe für die Forderung, das Budget während der Hochkonjunktur zu überbalancieren, in der Depression aber zu unterbalancieren. Die eingegangene Schuld bliebe ohne Bedenken, da sie durch entsprechende Vermögenswerte gedeckt sei.

¹⁾ Christen Welinder, "Schwedische Finanztheorie und Finanzpolitik" in Kyklos Band II, Bern 1948, Seite 118.

²⁾ H. Weichmann, "Budgetsysteme des Auslandes Schweden" im Finanzarchiv Band 14, Tübingen 1953/54, Seite 710.

³⁾ C. Welinder, "Schwedische Finanztheorie und Finanzpolitik" in Kyklos Band 2, Bern 1948, Seite 124.

⁴⁾ H. Weichmann, a.a.O., Seite 705.

Nach Musgrave beruht das Prinzip der staatlichen Vermögenserhaltung "jedoch größtenteils auf einer trügerischen Analogie zur Finanzierungspolitik privater Unternehmungen" 1).

Ein Privatunternehmen muß Vermögenswerte besitzen, die seinen Schulden entsprechen, um zahlungsfähig zu sein. Nur bei einer Vermehrung der Vermögenswerte kann auch die Verschuldung entsprechend zunehmen. "Bei der Anwendung dieser Argumentation auf die staatliche Tätigkeit gerät man leicht in Versuchung, den Schluß zu ziehen, daß die Schuldenaufnahme im Kapitalbudget als gesund (da sie dort der Vermögensbildung dient, Anm. d. Verf.), im laufenden Budget aber als ungesund zu betrachten ist. Das ist aber ein Trugschluß, da der grundlegende Unterschied zwischen der Natur des Staates und der privaten Unternehmungen dabei übersehen wird." 2)

Im Gegensatz zu den privaten Unternehmungen ist es nicht der Zweck der finanziellen Tätigkeit des Staates, das Reinvermögen zu vermehren. Die Zahlungsfähigkeit des Staates hängt nicht von dessen Vermögenswerten, sondern vielmehr von der "Produktivkraft des Staates" und der darauf beruhenden Steuerfähigkeit ab. Musgrave lehnt deshalb ein ständig unterbalanciertes Kapitalbudget nach skandinavischer Art ab und meint: "Die wirtschaftswissenschaftliche Analyse bietet nur wenig Grund für eine Anerkennung eines Kapitalbudgetsystems dieser Art. Es kann zwar verwendet werden, um die Geschäftsleute für die Idee nicht-ausgeglichener Budgets zu gewinnen; das aber ist eine Frage der politischen Strategie und nicht der Wirtschaftswissenschaft." 3)

Nach Ende des Krieges wich der Gesichtspunkt der reinen Vermögenserhaltung, der statischem Denken entspringt und somit an sich nicht in den Rahmen der dynamisch aufgefaßten skandinavischen Finanzpolitik paßt, etwas in den Hintergrund. An seine Stelle trat eine betont gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise der Finanzpolitik, die bewußt das Budget zur Bildung, Vernichtung und Umschichtung von Einkommen benutzt. Die weiterhin geübte Defizitpolitik des Kapitalbudgets ist aber auch heute noch mit vermögenserhaltenden Gesichtspunkten gekoppelt, wie sie vor allem in der Bereitstellung der Mittel und in den Abschreibungsmethoden zum Ausdruck kommen.

1) Musgrave "Theorie der öffentlichen Schuld", Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Tübingen 1956, Seite 87.

2) Derselbe, Seite 87.

3) Derselbe, Seite 87.

III. Der Aufbau des skandinavischen Budgetsystems

I. Das Nationalbudget - der Rahmen des Staatshaushaltes

Im Gegensatz zu Dänemark, wo zwar nach Ende des zweiten Weltkrieges ebenso wie in den anderen skandinavischen Staaten, ein Nationalbudget eingeführt wurde, das aber nur eine landübliche Funktion hatte und 1970, als die Sozialdemokraten von den Liberal-konservativen in der Regierung abgelöst wurden, wieder verschwand, spielt das Nationalbudget in Schweden und Norwegen eine große Rolle. Da in den beiden Ländern der Staatshaushalt ganz im Rahmen des Nationalbudgets gestellt ist, soll im folgenden kurz das Wesentliche dieser beiden Nationalbudgets untersucht werden.¹

1) Das schwedische Nationalbudget

Wie schon erwähnt, bezieht in Schweden eine starke konjunkturpolitische Ausrichtung der Finanzpolitik. Da somit der Finanzminister die Verantwortung für die allgemeine Wirtschaftspolitik ist, ergibt er sich aus Initiative zur Erstellung eines Nationalbudgets. Das schwedische Nationalbudget ist - im Gegensatz zum norwegischen - eine Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb einer bestimmten Periode (in der Regel 1 Jahr). Auf dieser Grundlage wird zwar die Wirtschafts- und Budgetpolitik abgeordnet, aber in elastischer und keineswegs mechanischer Form.

Das Nationalbudget wird von einer besonderen Abteilung des Finanzministeriums aufgestellt. Das eine einig abgefragt werden über den Experten des staatlichen Konjunkturinstitutes, der Fachministerien, der Reichsbank und anderer Institutionen bearbeitet, als eine Bestand eines Nationalbudgets betrachtet, die sich aus den Staatssekretären, den Vizepräsidenten der Reichsbank, der Forschungsinstitute, sowie der maßgebenden Ämter und Kommissionen zusammensetzen. Die Aufgabe dieser Delegation besteht hauptsächlich darin, das vorliegende statistische Material in Form eines Nationalbudgets zusammenzustellen. Sie können ebenfalls aber diese Institution zur obersten Instanz für die Koordination der Wirtschaftspolitik, welche die konjunkturelle Lage zu analysieren und geeignete Gegenmaßnahmen zu empfehlen hatte.

Am 1. Juli 1961 wurde die Arbeit am Nationalbudget auf eine breitere Grundlage gestellt. Es bildeten sich drei neue Institutionen, welche die bisherige Nationalbudgetdelegation ablösten, aber ebenfalls dem Finanzminister unterstehen.

¹ Für eine grundsätzliche Behandlung des Themas Nationalbudget siehe J. Tinberger und G. Struel "Das Nationalbudget" im Handbuch der Finanzwissenschaft I, Bd. S. 537

a) Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Er besteht aus den Staatssekretären der einzelnen Ministerien, dem stellvertretenden Reichsbankchef, sowie den Leitern der Industrie- und Handelskommission, des staatlichen Amtes für Arbeitsmarktangelegenheiten, der Staatsbahnen und des staatlichen Forstamtes. Von seiner ursprünglich geplanten rein beratenden Funktion hat sich dieser Ausschuß in kurzer Zeit zum maßgeblichen Organ für die Koordinierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen entwickelt, wobei er den beiden anderen Ausschüssen viel von ihrer Einwirkungsmöglichkeit nahm.

b) Der Ausschuß zur Planung wirtschaftlicher Stabilisierungsmaßnahmen

Aufgabe dieses Organs ist es, Untersuchungen anzustellen und Vorschläge zu unterbreiten, die - je nach der konjunkturellen Situation - gegen inflationistische oder deflationistische Tendenzen gerichtet sind. Der Ausschuß besteht ausschließlich aus Personen, die auch der ersten Institution angehören. Die Verbindung zu den wissenschaftlichen Instituten wird durch das dritte Organ, den Forschungsrat, hergestellt.

c) Der Forschungsrat

Dieser Rat hat eine rein beratende Funktion. Er besteht aus den Leitern der fünf Forschungsinstitute - nämlich des staatlichen Konjunkturinstitutes, des Forschungsinstitutes der Industrie, der Landwirtschaft und der beiden größten Gewerkschaften (der Arbeiter und Angestellten), sowie dem Leiter der Nationalbudgetabteilung im Finanzministerium, der zugleich den Vorsitz hat. Selbst in diesem Organ, das als einziges Vertreter nichtstaatlicher Interessen enthält, ist das Übergewicht des Staates gewahrt, da die Gewerkschaften sehr eng mit der Regierung zusammenarbeiten. Keiner dieser drei Ausschüsse arbeitet also unabhängig und neutral. Die Regierung holt sich hier nur die Bestätigung ihrer eigenen Politik.

2) Das Nationalbudget in Norwegen

Die Organisation des Nationalbudgets erfolgt in Norwegen nicht durch eine eigene Verwaltungsstelle, sondern ist dezentralisiert und wird von den Dienststellen der Staatsverwaltung vorgenommen. Die ständige Bearbeitung der einzelnen Teile des Nationalbudgets erfolgt somit in den verschiedenen Ministerien. Das maßgebende Organ ist ein Ministerausschuß für Wirtschaft, dem zur Beratung ein Nationalbudgetausschuß beigeordnet ist. Dieser setzt sich aus Beamten aller Ministerien zusammen.

Die von den einzelnen Ressorts eingehenden Vorschläge werden im Nationalbudgetkontor (im Finanzministerium) zu einem vorläufigen Gesamtbudget zusammengefaßt und dem Ministerausschuß vorgelegt. Durch die dezentralisierte Aufstellung enthält dieses vorläufige Budget meistens Widersprüche und überspannte Anforderungen, die erst beseitigt werden müssen. Nach seiner endgültigen Fassung geht das Nationalbudget zusammen mit dem Staatshaushalt, der als ein Teil des Nationalbudgets betrachtet wird, dem Parlament zu. Beide Budgets werden gleichzeitig "beraten". Selten wird von den Abgeordneten ein Einwand erhoben oder gar Kritik geübt, immer erfolgt eine alles billigende Entschließung. Selbst P.L. Bjerre - der Direktor des staatlichen statistischen Zentralbüros - muß feststellen: "Der Reichstag hat das Nationalbudget bisher nicht ernsthaft überprüft und kritisiert."¹⁾ Dank der hohen Mehrheit der Regierungspartei und der Unkenntnis wirtschaftlicher Zusammenhänge bei den meisten Abgeordneten, fehlt in Norwegen jede parlamentarische Kontrolle über die Wirtschafts- und Finanzpolitik, die deshalb von der Regierung mit beinahe diktatorischer Autorität durchgeführt werden kann.

Durch die parlamentarische Verabschiedung erlangt das Nationalbudget zwar nicht die Gesetzeskraft des Staatshaushaltes, es bindet aber die Verwaltung an die in ihm gegebenen Weisungen und gibt Anlaß für besondere Gesetze, welche die wirtschaftliche Betätigung der Privaten entsprechend den Zielen des Nationalbudgets Kontrollen und Einschränkungen unterwerfen.

Damit ist das norwegische Nationalbudget mehr als nur eine diagnostische Voraussage der wirtschaftlichen Entwicklung, auch mehr als eine Prognose, nach der die Wirtschaftspolitik ausgerichtet wird. Es ist vielmehr ein Programm, das erfüllt werden soll. Es schränkt die Bedingungen der Marktwirtschaft ein oder hebt sie zum Teil sogar auf. Die norwegische Wirtschaftsverfassung nähert sich daher stark einer zentralgeplanten Wirtschaft. Nur die starke Abhängigkeit vom Weltmarkt mit seinen unkontrollierbaren und nicht vorhersehbaren Schwankungen verhindert eine totale Planung des Wirtschaftsablaufs.

1) P.J. Bjerre "Nationale Buchführung und Nationalbudget in Norwegen", in Weltwirtschaftliches Archiv, Band 67/II, Seite 270.

2. Der Aufbau des Staatshaushaltes

Der Staatshaushalt ist in Dänemark, Schweden und Norwegen in ein Betriebsbudget und ein Kapitalbudget gegliedert. Im Betriebsbudget werden die laufenden Ausgaben und Einnahmen, im Kapitalbudget die Kapitalausgaben und Einnahmen zusammengefaßt 1).

Die Ausgaben des Betriebsbudgets gliedern sich in die Ausgaben für den königlichen Haushalt, die verschiedenen Fachministerien, für Pensionszahlungen, sowie in Dänemark für Investitionen, obwohl diese an sich ins Kapitalbudget gehörten. In Schweden kommen noch die Ausgaben für staatliche Kapitalfonds hinzu.

Dies sind

1. Der Luftfahrtfonds
2. Zinszahlungen für die Staatsschuld
3. Abschreibungen für unproduktive Ausgaben im Kapitalbudget (unrentable Investitionen)
4. Abschreibungen für unvorhergesehene Verluste an Staatsvermögen.

Die ersten beiden Posten werden in Dänemark und Norwegen im Kapitalbudget, die letzten zwei überhaupt nicht geführt.

Die Einnahmen des Betriebsbudgets setzen sich aus den Einnahmen im eigentlichen Sinne (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Gebühren) und den Einnahmen aus staatlichen Kapitalfonds zusammen (öffentliche Unternehmungen, Grundstücksfonds, Darlehensfonds, Beteiligungen usw.).

In Schweden bildet die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen im Betriebsbudget den Überschuß oder Fehlbetrag des Haushaltes, der gleichzeitig die jeweilige Änderung des Vermögensbestandes anzeigt. Defizit bzw. Überschuß des Haushalts werden einem Budgetgleichungsfonds zugeführt, dessen Saldo den Vermögenszuwachs oder Verzehr angibt. "weil er den Unterschied zwischen nicht vermögensbildenden Ausgaben und nicht vermögensmindernden Einnahmen ausweist" 2).

Dieser Fonds ist ein reines Verbuchungskonto. Nach der Theorie vom zyklischen Budgetausgleich sollen sich hier innerhalb eines Konjunkturzyklusses die Gewinne (Überschüsse) und Verluste (Defizite) ausgleichen. In Dänemark und Norwegen wird ein Überschuß des Betriebsbudgets dem Kapitalbudget zugeführt, wo er für

1) Siehe auch H. Weichmann, a. a. O. S. 704 ff. und L. Mühlhaupt "Strukturwandlungen und Nachkriegsprobleme der Wirtschaft Schwedens", Kieler Studien Heft 7, S. 90 ff.
2) H. Weichmann, a. a. O., Seite 705 ff.

Investitionen und zur Schuldentilgung verwandt wird. Ein Defizit führt zu Schuldenfinanzierung nicht nur des Kapitalbudgets, sondern auch des Betriebsbudgets.

Das Kapitalbudget ist in den drei Ländern verschieden aufgebaut, sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite. In Schweden stellt das Kapitalbudget einen reinen Investitionshaushalt dar. Alle Ausgaben, die das Vermögen des Staates vermehren, werden hier angeführt ¹⁾. Dazu rechnen aber nicht nur rentable Investitionen in öffentlichen Unternehmungen, sondern z.B. auch die Errichtung von Schulen und Verwaltungsgebäuden. Eine formelle Begründung dafür lautet, "daß die entsprechenden Behörden Mieten bezahlen, die zur Instandhaltung und zur Abschreibung verwendet werden, während der Überschuß unter dem übrigen Einkommen aus den Kapitalfonds des Staates ausgewiesen wird" ²⁾. Da man mit den Abschreibungen für diese unrentablen Investitionen das Betriebsbudget belastet, wird eine stete Verschlechterung in der Vermögenslage des Staates verhindert. Die Ausgaben des norwegischen Kapitalbudgets umfassen die Zuschüsse zu den staatlichen Betrieben und die Tilgungssummen der Staatsschuld. In Dänemark sind die Hauptaussgaben Darlehen, besonders für den sozialen Wohnungsbau und ebenfalls Schuldentrückzahlung. Investitionen dagegen werden - wie schon oben erwähnt - im Betriebsbudget eingesetzt.

Die Finanzierung des Kapitalbudgets erfolgt in Schweden in der Hauptsache durch Schuldenaufnahme. Daneben werden die bei den verschiedenen Gruppen des wachsenden Vermögens (staatliche Unternehmungen, Grundstücksverwaltung) jährlich anfallenden Abschreibungsmittel für Investitionen in diesen Gruppen selbst verwendet. Kleinere Einnahmen ergeben sich durch die Veräußerung von Vermögen und aus Beiträgen der Fonds und Gemeinden.

Die Einnahmen des dänischen Kapitalbudgets bestehen aus dem Überschuß des Betriebsbudgets und aus laufenden Kapitaleinnahmen, wie Darlehensrückzahlungen und der Erbschafts- und Schenkungsabgaben. Das im Kapitalbudget entstehende Defizit drückt den durch Verschuldung zu deckenden Finanzierungsbedarf aus.

In Norwegen bestehen die Einnahmen des Kapitalbudgets ebenfalls aus dem Überschuß des Betriebsbudgets plus laufende Kapitaleinnahmen. Als Besonderheit hat das norwegische Kapitalbudget einen dritten Posten: "Darlehen", der bei einem Defizit die entsprechende Verschuldung angibt, bei einem Überschuß jedoch die

1) C. Welinder "Schwedische Finanztheorie und Finanzpolitik", a.a.O., Seite 121 ff.

2) Ibid.

betreffende Summe mit einem negativen Vorzeichen ausweist. Dieser Überschuß im Kapitalbudget wird zur zusätzlichen Schuldentilgung verwendet. Da der Überschuß des Betriebsbudgets auf dessen Ausgabenseite erscheint, ist dieses ebenso wie das Kapitalbudget formal immer ausgeglichen. Wann und in welcher Höhe ein Defizit oder ein Überschuß entstand, ergibt sich erst durch eine nähere Untersuchung des Postens Darlehen. Die Handhabung des norwegischen Budgets erinnert besonders stark an eine kaufmännische Rechnungsweise mit Aufstellung einer Bilanz, sowie Gewinn- und Verlustrechnung. Das Vorbild der privatwirtschaftlichen Rechnungslegung ist hier unverkennbar.

In Schweden steht hinter dem Kapitalbudget seit 1945/46 ein weiterer vom Reichstag genehmigter Investitionsvoranschlag, der alle vordringlichen staatlichen, kommunalen und staatlich subventionierten Investitionsvorhaben umfaßt, die im Jahre 1944 von der Kommission für Nachkriegsplanung unter Leitung von Professor Gunnar Myrdal ermittelt worden sind und damals in Erwartung einer Nachkriegsdepression für Zeiten rückläufiger Beschäftigung in Reserve gehalten wurden. Zur Zeit werden laufend die vordringlichsten Projekte auf das laufende Kapitalbudget übernommen, während die Investitionsreserve durch neue Vorhaben ergänzt wird.

Herbert Weichmann meint, daß das skandinavische Budgetsystem sich durch "eine echte und strenge kapitalwirtschaftliche Rechnungsweise neben einer ebenso strengen betriebswirtschaftlichen Rechnung" ¹⁾ auszeichnet. Diese formale Strenge wird aber wesentlich dadurch gemildert, daß die Ende der dreißiger Jahre in Skandinavien durchgeführten Haushaltsreformen den Grundsatz des jährlichen Budgetausgleichs aufgaben und zur Methode des zyklischen Ausgleichs übergingen.

Die konjunkturausgleichende Budgetpolitik, wie sie in Skandinavien heute vertreten wird, besteht darin, daß das Betriebsbudget während einer Depression unterbalanciert, während einer Hochkonjunktur aber überbalanciert werden soll. Durch Unterbilanzierung will man Kaufkraft in die Volkswirtschaft pumpen, durch Überbilanzierung wieder abschöpfen. Die skandinavischen Länder befinden sich etwa seit 1950 in der Hochkonjunktur. Aber schon 1945/46 weist das schwedische Betriebsbudget einen Überschuß auf und ab 1946/47 auch das dänische. Von Seiten des Betriebsbudgets wurde also der Forderung nach zyklischen Ausgleichsperioden nicht entsprochen. In den späteren Jahren wurde dann allerdings durch die weiterhin erzielten Überschüsse der sich verstärkenden Expansion entgegengearbeitet. Das Entscheidende aber ist, daß diese Überschüsse nicht stillgelegt oder unwirk-

1) H. Weichmann, a.a.O., Seite 705.

sam gemacht wurden, sondern daß sie in Dänemark und Norwegen jedes Jahr in voller Höhe in das Kapitalbudget eingehen, von wo aus sie in Form von Investitionen, Darlehensgewährung oder Schuldentrückzahlung wieder in den volkswirtschaftlichen Kreislauf einströmen. Somit wird die kontraktive Eigenschaft der Überschüsse des Betriebsbudgets im gleichen Moment, wo sie als Ausgaben im Kapitalbudget erscheinen, zu einem neuen expansiven Faktor.

Seit 1944/45 ist der totale Saldo des Staatsbudgets in Dänemark und Schweden (mit jeweils zwei Ausnahmen) ein Defizitsaldo gewesen. Das Kapitalbudget war hier also immer ein Defizitbudget. Selbst die Überschüsse des Betriebsbudgets konnten diese Lücke nicht füllen. Die regelmäßige Aufnahme von Schulden und eine Vergrößerung der Staatsschuldenlast war die Folge.

Von den skandinavischen Staatshaushalten geht somit ein ständiger expansiver Druck aus. Die Forderung nach antizyklischer Haushaltsgebarung, die nach wie vor von den für Skandinavien maßgeblichen Vertretern der "Stockholmer Schule" aufrecht erhalten wird, wird zwar durch die Gestaltung des Betriebsbudgets erfüllt. Entscheidend aber ist die Wirkung des totalen Haushaltes. Durch die hohen Ausgaben - zum Teil auf Defizitbasis - besteht sie in einer Verstärkung des Nachfragegedruckes, was in den letzten Jahren nicht antizyklisch, sondern expansiv und konjunkturverstärkend wirken mußte.

3. Übersicht der Entwicklung des schwedischen Staatsbudgets von 1946/47 - 1956/57 1)

	<u>Betriebsbudget</u>			<u>Kapitalbudget</u>		Netto
	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	Brutto-Inv.	Abschr.	
1946/47 x)	3.606	3.155	+ 451	953	292	661
1948/49	4.954	4.643	+ 311	1.032	562	470
1950/51	5.821	5.449	+ 372	998	430	568
1951/52	7.507	6.423	+ 1084	1.480	632	776
1952/53	7.808	7.647	+ 161	1.838	818	1.020
1953/54	8.317	8.414	- 97	2.134	835	1.299
1954/55	8.907	8.619	+ 288	1.879	803	1.076
1955/56	10.582	9.649	+ 933	-	-	1.116
1956/57 +)	11.309	10.602	+ 707	-	-	511

x) Das schwedische Fiskaljahr läuft vom 1. Juli bis 30. Juni.

+) Revidierter Voranschlag.

Anm. 1) nächste Seite.

Es ist festzustellen, daß seit dem Haushaltsjahr 1955/56 die expansive Wirkung des Budgets zurückgeht. Nachdem das Defizit im Jahre 1953/54 einen Höhepunkt erreicht hatte, schwenkte man anfangs 1955 auf eine betont restriktive Konjunkturpolitik ein, in deren Rahmen die Überschüsse des Betriebsbudgets vergrößert wurden. Weiterhin wurde das Kapitalbudget verkleinert, so daß der Staat den Kapitalmarkt nur noch geringfügig in Anspruch zu nehmen brauchte. Im Haushaltsjahr 1955/56 ist sogar eine drastische Einschränkung der Kapitalausgaben vorgesehen, so daß sich zum ersten Mal seit 1947/48 wieder ein Gesamtüberschuß ergeben soll. Die restriktiven Maßnahmen der Budgetpolitik werden allerdings immer wieder durch unvorhersehbare Lohnerhöhungen und wirkungslos bleibende Kreditbeschränkungen neutralisiert, so daß der Inflationsdruck weiterhin anhielt.

1951/52 hatte sich trotz erhöhter Kapitalausgaben schon einmal ein Gesamtüberschuß ergeben, der aber weitgehend durch die sprunghaft gestiegenen Einnahmen aus der Einkommen- und Vermögensteuer bewirkt wurde, die eine Folge des für Schweden äußerst günstigen Konjunkturbooms waren. So stiegen die Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögensteuer von 2.610 Mill. SEK. in 1950/51 auf 3.960 Mill. in 1951/52, d. h. um knapp 50 %. Dieser Überschuß war also nicht ein Ergebnis bewußter einzelstaatlicher Konjunkturpolitik, sondern die Auswirkung einer weltwirtschaftlichen Konjunkturschwankung, die sich zum Vorteil für Schweden und zum Teil auch für Norwegen auswirkte. Dabei muß man aber berücksichtigen, daß in Schweden der Geldwert, gemessen an den Lebenshaltungskosten, von 1930 bis 1952 um 30 % sank, die Löhne um 50 %, die Großhandelspreise um 47 % stiegen. Man ließ den von außen kommenden Preisauftrieb damals auf die gesamte Wirtschaft durchschlagen und sprach von einer "einmaligen Inflation".

Anm. 1) vorher. Seite:

Statistik Årsbok för Sverige 1954, Seite 304; Svenska Handelsbanken, Economic Survey, Stockholm 1955, Seite 48;

"Die Weltwirtschaft", Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1956, Heft I, Seite 44.

Übersicht über das schwedische Staatsbudget 1952/53 1)

<u>Betriebsbudget</u>	Mill. Skr.	<u>Kapitalbudget</u>	Mill. Skr.
1. Eigentliche Einnahmen	7.344	1. Anleihen	962
2. Einnahmen aus Kapital- fonds	464	2. Unverausgabter Rest	762
	7.808		1.724
3. Unverausgabter Rest des letzten Jahres	1.206	<u>Nettoinvestitionen</u>	
	9.014	3. Staatl. Betriebe	526
=====		4. Wohnungsbau	20
4. Eigentliche Ausgaben	7.001	5. Militärbauten	20
5. Ausgaben f. staatl. Fonds	646	6. Darlehensfonds	314
	7.647	7. Aktienfonds	1
6. Unverausgabter Rest	1.185	8. Fonds d. Schatzamtes	15 (./.)
7. Transfer auf Budget- ausgleichsfonds	182	9. Sonstige Fonds	150
	9.014	10. Abschreibungen	4
			1.020
		11. Unverausgabter Rest	704
			1.724

1) Statistik Arsboek för Sverige 1954, Seite 304.

4. Die Entwicklung und Finanzierung des dänischen Staatsbudgets 1945
bis 1953/54 ¹⁾

Mill. Dkr.	45/46 +)	47/48	49/50	51/52	53/54
1. Laufende Einnahmen	1.567	2.467	2.687	3.307	4.032
2. Laufende Ausgaben	2.280	2.153	2.465	2.995	3.742
3. Überschuß	./.	713	222	312	290
4. Einnahmen des K.B.	250	915	182	209	159
5. Ausgaben des K.B.	402	644	952	955	1.248
6. Defizit des K.B.	152	./.	271	746	1.089
7. Gesamtdefizit	865	./.	565	434	799
8. Verschiebungen	./.	51	./.	121	27
9. Deckungsbedarf	814	./.	706	575	528
10. Verkauf v. Staatspap.	612	557	257	451	787
11. Verschuldung bei der Nationalbank	./.	14	./.	1.364	./.
12. Auslandsanleihen und Schenkungen (ECA-MSA)	216	101	540	328	42

+) Das dänische Fiskaljahr läuft vom 1. April bis 31. März.

Die hohen Einnahmen des Kapitalbudgets im Jahre 1947/48, die sogar zu einem Überschuß führten, beruhten auf einem Anschwellen der außergewöhnlichen Kapitaleinnahmen. Dies ergab sich durch eine einmalige Vermögensabgabe, die in den Jahren 1946-48 rund 620 Mill. Dkr. erbrachte, durch eine Zwangsanleihe für Vermögen über 60 Tausend Kronen (400 Mill.), sowie eine Vermögenszuwachsabgabe, welche die über 30 Tausend Kronen betragende Differenz zwischen Vor- und Nachkriegsvermögen erfaßte. Die Konfiskation deutschen und japanischen Eigentums brachte 102 Mill. Dkr. Der Gesamtwert des konfiszierten deutschen und japanischen Eigentums beträgt nach dänischen Angaben in den Jahren 1946 bis 1954 160 Mill. Kronen. ²⁾

1) Statistik Arsbok för Sverige 1954, Seite 304.

2) "Statens Finanserne", a.a.O., Seite 26.

Eine zweite Steigerung der Einnahmen des Kapitalbudgets ist in den Jahren 1951/52 und 1952/53 zu beobachten. Dies ergab sich durch die Auflage einer Zwangsanleihe im Anfang von 1951 nach Regierungswechsel im Herbst 1950. Diese Zwangsanleihe, welche die erste wirtschaftspolitische Maßnahme der neuen liberal-konservativen Regierung war und die etwa 320 Mill. Dkr. einbrachte, war notwendig geworden, um ein im Budgetjahr 1949/50 plötzlich aufgetretenes Defizit von 548 Mill. Dkr. wenigstens teilweise zu decken. Noch 1949 war ein knapper Überschuß von 40 Mill. erzielt worden. Der heftige Einbruch ergab sich einmal durch einen geringeren Überschuß des Betriebsbudgets (222 gegen 381), besonders aber durch ein erhöhtes Defizit im Kapitalbudget, das durch verminderte Einnahmen und erhöhte Ausgaben von 411 auf 770 Mill. stieg. Die erhöhten Ausgaben resultierten aus einer plötzlichen Steigerung der Darlehensgewährung für den privaten Wohnungsbau von 31 auf 309 Mill. Dkr.

Diese einmalige Zwangsanleihe, sowie die Erhöhung des Diskontsatzes von 4,5 auf 7 % im November 1951 und bestimmte Steuererhöhungen sollten letzten Endes auch dazu beitragen, die wachsende Kreditausweitung und Preissteigerung zu bekämpfen.

Im Frühjahr 1956 belegte man, der immer noch zu einer Kaufkraft-Lücke bestimmte Massenkonsumgüter mit einer besonderen Vermögenssteuer bzw. erlöste schon bestehende. Der Ausweg, den man dabei fand, um die in Dänemark bestehende Indexklausel der Lohnabkommene zu umgehen, ist etwas Neues in der Geschichte der modernen staatsgelenkten Wirtschaft. Man ersetzt nämlich den Verbrauchern einen Teil der Mehrkosten - aber in sterilisierter Form. Technisch gesehen geht man dabei so vor, daß Einkommensempfänger mit über 4000 Kr. in jedem der beiden Jahre, für die der neue Plan vorgesehen ist, Spargutscheine im Wert von 10 bis 280 Kronen erhalten. Sie werden mit 4 1/2 % verzinst und sind unverkäuflich. Ab 1967 sollen sie ausgelöst und zurückgezahlt werden. Einkommensempfänger mit unter 4000 Kronen erhalten jährlich 40 Kr. in bar. Man hofft auf diese Weise jährlich 500 Mill. Dkr. sterilisieren zu können. 1)

Um die Indexklausel zu umgehen, setzt man also die Steuer zur zwangsweisen Anbringung von Sparsummen ein. Bemerkenswert ist, daß man dabei nicht - wie früher - die Sparkapitalbildung des Staates fördert, sondern die der Privaten. Man könnte von einem "Zwangssparen über die Steuer" sprechen. Ob diese neue Methode sich bewähren wird, läßt sich heute noch nicht beurteilen.

1) Siehe "Die Zeit" Nr. 12, 24.3.1955 und Nr. 15, 14.4.1955.

Das dänische Staatsbudget 1955/56 1)Betriebsbudget +)

Zölle und Verbrauchssteuern	2.430 Mill. Dkr.
Einkommen- und Vermögenssteuern	1.690
Körperschaftsteuern	345
Sonstige Einnahmen	220

Laufende Einnahmen	4.685
--------------------	-------

Laufende Ausgaben	2.790
Zivilinvestitionen	360
Verteidigungsausgaben	1.000

Laufende Gesamtausgaben	4.150
-------------------------	-------

Überschuß	535
-----------	-----

Kapitalbudget

Überschuß des Betriebsbudgets	535
Kapitaleinnahmen	170

Darlehen	820
Inländische Schuldentrückzahlung	270
Ausländische Schuldentrückzahlung	95
Sonstige Ausgaben	20

Gesamtausgaben	1.205
Defizit im Kapitalbudget	500

+) Das dänische Fiskaljahr läuft vom 1. April bis 31. März.

1) Royal Danish Ministry for Foreign Affairs "Economic Survey of Denmark" 1956, Seite 33.

5. Übersicht über das norwegische Staatsbudget von 1948/49 bis 1953/54 1)

	<u>Betriebsbudget</u>		<u>Mill.Nkr.</u>	<u>Kapitalbudget</u>
	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	Einnahmen=Ausgaben
1948/49	2.693	2.547	+ 146	372
1949/50	2.670	2.442	+ 272	554
1950/51	3.045	2.414	+ 631	475
1951/52	3.607	2.764	+ 843	748
1952/53	4.233	3.564	+ 669	707
1953/54 +)	4.085	3.897	+ 188	608

+) Voranschlag.

Noch ausgeprägter und bewußter als in Dänemark und Schweden bildet die staatliche Budgetpolitik Norwegens ein Instrument der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierung, die in Gestalt von intensiven Kontrollen und eines ausgeprägten Dirigismus erfolgt. Da in Norwegen die Planungen der Regierung sehr straff durchgeführt werden, verläuft auch die Entwicklung des Budgets stetig und ohne besondere Ausschläge oder Einbrüche. Für eine Übersicht über das norwegische Kapitalbudget siehe die Tabelle auf Seite 107.

1) Statistik Arbok for Norge 1954, Seite 272 - 290.

IV. Die staatliche Ausgabenpolitik

1. Die allgemeine Ausgabenpolitik und ihre theoretischen Grundlagen

1) Die theoretischen Grundlagen

Das Hauptziel einer auf Vollbeschäftigung ausgerichteten Wirtschafts- und Finanzpolitik ist die Sicherung und Aufrechterhaltung einer genügend wirksamen Nachfrage. Diese Forderung geht im wesentlichen zurück auf die Gedankengänge und Empfehlungen, die John Maynard Keynes in seinen beiden Werken "The Means to Prosperity" und in seiner "General Theory" zum Ausdruck brachte.

Bis in die Jahre 1937/38 ist allerdings eine Verbindung zwischen Keynes Schriften und den damals ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen nur schwer herzustellen. Budgetdefizite waren damals mehr das ungewollte Ergebnis einer Unterstützungspolitik für die Landwirtschaft. Hausbesitzer und Arbeitslose, als eine bewußte Defizitpolitik zur Besserung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage. Gerhard Colm ¹⁾ meint sogar: "Es ist anzunehmen, daß dieselbe Finanz- und Wirtschaftspolitik verfolgt worden wäre, auch wenn die Wissenschaft keine einzige Zeile über deficit-spending geschrieben hätte." Die Gedankengänge Keynes im Zusammenhang mit Defizitausgaben - auf die einfachste Formel gebracht - lauten folgendermaßen ²⁾.

Arbeitslosigkeit ist die Folge einer Disproportion zwischen dem Hang zum Sparen und dem Hang, Sparkapital in einkommensbildende Investitionen unzuwandeln. Mehr zu sparen als zu investieren ist das Charakteristikum einer fortgeschrittenen kapitalistischen Wirtschaft, in der hohe Durchschnittseinkommen und eine große Kapitalakkumulation anzutreffen sind. Da das Sparen größer als die Investition ist, wird eine Verringerung der Einkommen erfolgen, zunehmende Arbeitslosigkeit mit sich bringen und einen abwärtsgerichteten Trend zur Folge haben.

Wenn jedoch die Einkommen sinken, wird auch die Sparquote sinken. Wenn Sparen = Investieren kommt die Abwärtsbewegung zum Stillstand. Dieses Gleichgewicht wird u. U. weit unter dem Vollbeschäftigungsniveau eintreten. Zur Be-

1) Gerhard Colm, "Fiscal Policy" in "The New Economics", London 1949, Seite 451.

2) Dieser Abschnitt folgt den Ausführungen von Gerhard Colm, a. a. O., Seite 451 ff.

kämpfung dieser chronischen Unterinvestition verlangt Keynes kompensierende Staatsausgaben. Dabei wird unterschieden zwischen direkter Forcierung des Verbrauchs durch Subventionen und hohe Sozialausgaben und indirekt durch staatliche Investitionen, die produktiv oder unproduktiv sein können. Eine Investitionssteigerung bei Unterbeschäftigung steigere das Einkommen und die Beschäftigung in höherem Ausmaß als die tatsächliche Investitionssteigerung beträgt. Die Beziehung zwischen Ursache und Wirkung wird dabei von einem "Multiplikator" bestimmt. Dieser wiederum ist vom Grenzhang zum Konsum abhängig. Die erhöhten Staatsausgaben müßten durch Eingehung eines Defizitbudgets finanziert werden. Die Deckung des Defizits soll durch eine steigende Staatsschuld erfolgen.

Die klassische Theorie dagegen steht auf dem Standpunkt, daß Depressionen durch friktionelle Disproportionen zwischen Preisen und Kosten entstehen, die sich während des Aufschwungs bei Arbeiter- und Kapitalmangel einstellen. Die Depression beseitigt die Ursachen der friktionellen Störungen und gibt die Basis für einen neuen Aufschwung. Aus diesem Grund empfiehlt die klassische Theorie eine Politik des *laissez faire*.

Während der dreißiger Jahre war nun das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Wissenschaft in die selbstheilende Kraft des kapitalistischen Systems schwer erschüttert. Keynes Theorie erschien in einem psychologisch äußerst günstigen Moment. Neben England, USA, Kanada und den Niederlanden waren es vor allem die drei skandinavischen Staaten, welche die klassischen Grundsätze aus der Wirtschaftspolitik und damit auch aus der Finanzpolitik verließen. Das ökonomische Denken in Skandinavien war seit der Zeit des ersten Weltkrieges stark unter dem Einfluß von Knut Wicksell und Gustav Cassel gestanden, die beide Vertreter einer klassischen Wirtschaftspolitik waren.

Jetzt erfolgte eine radikale Kehrwendung an den Prinzipien der "Neuen Theorie". An diese Prinzipien hält sich Skandinavien in seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik auch heute noch, obwohl die damals gegebenen Grundlagen (Unterinvestition, niedriger Verbrauch und hohes Sparen) schon seit Jahren nicht mehr vorhanden sind.

1944 bildete Schweden eine Kommission unter Leitung von Professor Gunnar Myrdal, die Vorschläge für die Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit ausarbeiten sollte.¹⁾ Man war dabei sehr stark von den angelsächsischen Vorstellungen einer permanenten Unterbeschäftigung beeinflusst. "Diese Kommission interessierte sich vor allem

1) Siehe auch A. H. Hansen "Economic Policy and Full Employment", New York - London 1947, Seite 98.

für das Risiko einer Nachkriegsdepression und widmete der fortschreitenden Inflationsgefahr weniger Aufmerksamkeit." ¹⁾ Als Ergebnis ihrer Arbeit empfahl sie ein permanent unterbalanciertes Budget und umfangreiche öffentliche Ausgaben. "Im übrigen schenkte man der Finanzpolitik wenig Beachtung." ²⁾ Die Empfehlungen dieser Kommission blieben jahrelang - und zum Teil auch heute noch - die Grundlinie der schwedischen Budgetgestaltung.

Norwegen schloß sich damals dem schwedischen Vorbild vollkommen an, während Dänemark schon immer etwas zurückhaltender und vorsichtiger in seiner Haushalts- und Finanzpolitik war, und nicht ohne weiteres der dogmatisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik seiner Nachbarn folgte. Der Grund liegt vor allem in dem zweimaligen Wechsel der Regierungsgewalt nach Ende des Krieges zwischen der sozialistischen und den liberal-konservativen Parteien. In Schweden und Norwegen dagegen können die sozialistischen Regierungen schon jahrelang politisch ungestört ihre Programme entwickeln. Ihre Beliebtheit gründet sich vor allem auf die großzügigen Sozial- und Subventionsausgaben auf Defizitbasis, die zwar vom einzelnen um den Preis einer empfindlich hohen Besteuerung und fortlaufender Geldentwertung erkaufte werden, aber doch genügend hoch sind, um diese Opfer psychologisch leichter erscheinen zu lassen. Doch ist vor allem in Schweden in jüngster Zeit eine wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Wirtschaftspolitik der Regierung festzustellen ³⁾. Wilhelm Gerloff meint: "Mit einem weitgespannten, langfristigen Ausgabenprogramm, das auf dem Prinzip des deficit-spending beruht, ist es leicht eine populäre Politik zu machen. Anders aber ist es, wenn es darum geht, das Defizit zu decken. Das Vertrauen auf den Multiplikator, der das Einkommen entsprechend dem Zuwachs der Investitionen vervielfältigt, ist ein Wechsel auf eine unsichere Zukunft ..." "... am Ende steht immer der Staat als Steuerbüttel ..." ⁴⁾

1) C. Welinder, "Schwedische Finanztheorie und Finanzpolitik" in "Kyklos", Bern 1948, Seite 124.

2) Derselbe, a.a.O., Seite 124.

3) "Kritik am Wohlfahrtsstaat", Finanzw. Forschungsinstitut an der Universität Köln, 1956.

4) W. Gerloff "Grundlegung der Finanzwissenschaft, neubearbeitet in "Die öffentliche Finanzwirtschaft", Frankfurt 1948, Band I, Seite 127.

2. Die großen Ausgabenblöcke

Die großen Posten des Betriebsbudgets ¹⁾

48/49 49/50 50/51 51/52 52/53 53/54

Dänemark (Mill. Dkr.)

Gesamtausgaben	2.343	2.465	2.474	2.995	3.391	5.742
Sozialausgaben	679	744	859	929	1.104	1.230
Verteidigungsausg.	351	368	363	574	705	863
Subventionen	342	299	106	180	190	114

Schweden (Mill. Skr.)

Gesamtausgaben	4.191	4.572	4.968	5.856	7.001	7.447
Sozialausgaben	1.580	1.638	1.723	1.926	2.170	2.491
Verteidigungsausg.	855	954	1.191	1.476	1.787	1.982
Subventionen	410	550	449	445	601	475

Norwegen (Mill. Nkr.)

Gesamtausgaben	2.547	2.442	2.414	2.764	3.564	4.897
Sozialausgaben	269	288	310	466	541	606
Verteidigungsausg.	315	338	482	701	1.028	1.165
Subventionen	750	601	508	409	492	550

a) Die Verteidigungsausgaben

Wie die Tabelle zeigt, weisen unter den großen Ausgabeposten die Militär- und Rüstungsausgaben von 1948/49 bis 1953/54 die relativ höchste Steigerung auf. In Dänemark und Schweden waren die Ausgaben 1953/54 mehr als doppelt, in Norwegen beinahe viermal so hoch wie im Ausgangsjahr. Dort nehmen sie auch heute den höchsten Anteil der Staatsausgaben in Anspruch, nämlich 36 %.

Mit dem unauffhaltsamen Wachsen der Verteidigungsausgaben - die schon während des zweiten Weltkrieges, jedoch nicht in dieser Höhe vorhanden waren - kam ein neues und fremdes Element in das Wirtschaftsprogramm der nordischen Länder, das

1) Statens Finanserne, a. a. O., Seite 26, 30, 31;

Statistik Arbok for Norge 1954, Seite 272-288;

Statistik Arsbok för Sverige 1954, Seite 308-311.

mit den bisherigen Zielen der Ausgabenpolitik nicht immer harmonierte. Rüstungs- und Militärausgaben werden weitgehend unter politischen, nicht unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beschlossen. Sie sind ein starrer Ausgabenblock, welcher der jeweiligen Konjunkturphase kaum angepaßt werden kann. Aus diesem Grunde werden sie zu einem besonders störenden Element für eine Ausgabenpolitik, die weitgehend unter konjunktur- und einkommenspolitischen Gesichtspunkten betrieben werden soll.

In der Depression kann ein umfangreiches Rüstungsbudget eine konjunkturell günstige und erwünschte Wirkung haben. Die skandinavischen Staaten befinden sich aber schon seit 1950 bei Übernachfrage und steigenden Preisen in einer fortschreitenden Hochkonjunktur. Der Block der Verteidigungsausgaben wächst ohne Rücksicht auf die konjunkturelle Lage und verstärkt Konsum und Investition in sehr hohem Ausmaß. Dies ist einer der Gründe, warum eine konjunkturgeegnläufige Ausgabenpolitik durch mindestens gleichbleibende oder gar sinkende Ausgaben in Skandinavien beinahe unmöglich durchzuführen ist.

b) Die Sozialausgaben

Für das Anschwellen der skandinavischen Budgets in den Nachkriegsjahren sind neben den wachsenden Verteidigungsausgaben die beständig steigenden Sozialausgaben verantwortlich. Dabei ist bemerkenswert, daß - im Gegensatz zu Westdeutschland, wo die Sozialausgaben nach Ende des Krieges plötzlich hochschnellten, um größtes Elend zu mildern, - die Sozialausgaben in den nordischen Ländern von 1945-1947 relativ niedrig waren und erst in den folgenden Jahren einen größeren Teil der Ausgaben beanspruchten. Man wollte damals eine Grundtendenz der dreißiger Jahre wieder aufnehmen, als man die Sozialausgaben als bevorzugtes Mittel zur Umschichtung der Einkommen durch eine vom Staat dirigierte Redistribution ansah. Die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat mit staatlich garantierter Sicherheit in allen denkbaren Notfällen ist in Schweden und Dänemark am weitesten fortgeschritten. Bis 1953/54 bildeten dort die Sozialausgaben den größten Block mit etwa ein Drittel der laufenden Ausgaben. Lediglich in Norwegen nehmen Sozialausgaben des Staates einen kleineren Raum ein, da dort die Kommunen etwa 40 % der gesamten Soziallasten tragen. Trotzdem haben sie sich aber hier von 1948-1954 mehr als verdoppelt und werden in ihrer Wirkung auf die Einkommensverteilung noch durch relativ hohe Subventionen unterstützt.

Die zahlenmäßige Entwicklung der staatlichen Sozialausgaben im Rahmen der Ausgaben des Betriebsbudgets zeigt die Tabelle auf Seite 62. Die hier folgende

Tabelle zeigt die gesamten sozialen Ausgaben, die sich aus den Ausgaben des Staates und der Kommunen, sowie aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Versicherungsnehmer errechnen¹⁾. Die Tabelle hat zwar den Nachteil, daß die Angaben für Dänemark und Norwegen in schwedischer Währung zum geltenden Wechselkurs angegeben sind, ohne daß die tatsächlichen Kaufkraftunterschiede berücksichtigt werden. Trotzdem gibt sie einen anschaulichen Überblick über die entsprechenden Größenordnungen.

Die gesamten sozialen Ausgaben in den nordischen Ländern:

Gesamtbetrag (Mill. Skr.)	1947	1948	1949
Dänemark	1.006	1.133	1.218
Norwegen	551	606	690
Schweden	1.550	2.322	2.479
<u>in % des Nationaleinkommens</u>			
Dänemark	9,2	9,5	9,7
Norwegen	6,9	7,1	7,7
Schweden	8,1	10,8	11,2
<u>Skr. pro Einwohner</u>			
Dänemark	242	269	288
Norwegen	174	181	213
Schweden	222	323	359

Der prozentuale Anteil an der Finanzierung der Sozialausgaben in 1948 zeigt folgende Tabelle 2).

	Dänemark	Norwegen	Schweden
Staat	54,8	28,9	58,9
Kommunen	29,5	39,6	25,5
Arbeitgeber	3,0	8,7	4,9
Versicherungsnehmer	12,7	22,8	10,7

1) Gustav Holmstedt, "Die sozialen Ausgaben in den nordischen Ländern", Vierteljahresbericht der Skandinaviska Banken A.B. Oktober 1952, Seite 111.
 2) G. Holmstedt, a.a.O., Seite 114.

Wie ersichtlich, wird die Hauptlast der Finanzierung vom Staat und den Kommunen getragen. In Norwegen fällt der hohe Anteil der Kommunen und der Versicherungsnehmer auf. In Dänemark und Schweden aber geht die Entwicklung immer mehr dahin, direkte Beiträge der Arbeitgeber und Versicherungsnehmer zu verkleinern und die Last dem Staate aufzubürden. Damit nimmt die Sozialpolitik in steigendem Ausmaß den Charakter selbstverständlicher "öffentlicher Dienste" ¹⁾ an.

Die gesamten sozialen Ausgaben Skandinaviens, aufgeteilt in die verschiedenen Hilfs- und Unterstützungsformen im Jahre 1951 ²⁾

	Dänemark	Schweden	Norwegen
	Mill. Dkr.	Mill. Skr.	Mill. Nkr.
1. Alters- und Invaliden- pension; Fürsorge	686	1.000	285
2. Krankenversicherung und Gesundheitsdienst	590	872	459
3. Arbeitslosenversicherung und Fürsorge	275	69	57
4. Familien- und Kinderhilfe	268	699	155
5. Unfallversicherung und Unfallverhütung	56	141	35
6. Sonstige Ausgaben	79	139	62
Summe 1. - 6.	1.954	2.920	1.053
Verwaltungsausgaben	37	45	5
	1.991	2.965	1.058
Steuernachlaß für Kinder	120	47	199
Total	2.111	3.012	1.257
in % des Nationaleinkommens	9,7	9,5	8,0
pro Kopf der Bevölkerung	487 Dkr.	426 Skr.	381 Nkr.

Die einzelnen Sparten der Sozialpolitik haben sich in den drei Ländern sehr unterschiedlich entwickelt.

1) G. Holmstedt, a.a.O., Seite 114.

2) Statistik Arbog 1954, Seite 386.

A) Die Volkspensionierung

Sie umfaßt die Alters- und Invalidenpensionen, die der größte und kostspieligste soziale Tätigkeitszweig der skandinavischen Staaten sind. In Schweden und Dänemark umfassen sie ein Drittel der gesamten Sozialausgaben. In Norwegen dagegen nur ein Fünftel, was daran liegt, daß es dort wohl eine allgemeine Alterspension gibt, aber keine Invalidenpensionierung gibt. Nur eine Anzahl Kommunen hat eine eigene Versicherung auf diesem Gebiet. Außerdem sind die Bezüge geringer als in Dänemark und Schweden.

Die Alterspension wird in Dänemark bei erreichtem 65., in Schweden beim 67. und in Norwegen beim 70. (!) Lebensjahr ausbezahlt. In Schweden erhalten auf Grund des Volkspensionsgesetzes von 1935, das 1948 verbessert wurde, unabhängig vom Einkommen und den einbezahlten Beiträgen alle Pensionäre eine Grundpension. In Norwegen gibt es keine Grundpension, die unter allen Umständen ausbezahlt wird. Die Pension entfällt vollständig, wenn das Einkommen einen gewissen Betrag übersteigt. Daher beziehen auch nur 70 % aller über 70 Jahre alten Personen eine Alterspension. Im September 1956 nahm das dänische Parlament ein Gesetz über die Neugestaltung der "Volkspension" an. An dem Gesetz war schon seit 8 Jahren von einer Kommission und einem Parlamentsausschuß gearbeitet worden. Das prinzipiell Neue dieses Gesetzes ist, daß von nun an die Kosten der Pensionierung nicht weitgehend vom Staat getragen werden, sondern, daß der größte Teil durch direkte Beiträge jedes einzelnen Staatsbürgers finanziert wird. Ab 1. April 1957 muß jeder dänische Steuerzahler außer einer bestimmten Gruppe Minderbemittelter, 1 Prozent seines Nettoeinkommens als "Volkspensionsbeitrag" abführen. Somit hat das Ganze letztlich den Charakter einer Zwangsversicherung für alle Steuerzahler.

Bei der Invalidenpensionierung sind die Höchstbeträge in Dänemark größer als für die Alterspension, während sie in Schweden gleich hoch sind. In Dänemark sind außerdem die Absetzungsmöglichkeiten bei der Einkommenssteuer wesentlich günstiger für die Invaliden- als für die Alterspensionen. In Schweden findet man das gerade Gegenteil.

B) Die Krankenversicherung und der Gesundheitsdienst

Auf diesem Gebiet sind die Ausgaben in Norwegen relativ hoch, da die Krankenversicherungsbezüge dort wesentlich größer sind als in Dänemark und Schweden. In Dänemark und Norwegen besteht Pflichtversicherung für Personen mit einem Einkommen unter einem gewissen Betrag. Die betreffende Gruppe umfaßt etwa 80

der erwachsenen Bevölkerung. In Schweden ist die Krankenversicherung freiwillig, umfaßt aber ebenfalls schon 60 % der erwachsenen Bevölkerung.

Die allgemeine Gesundheits- und Krankenpflege ist in allen drei Ländern hoch entwickelt. Sie wird zum großen Teil von Staats- und Lokalbehörden organisiert und finanziert. Die Pflege in den öffentlichen Krankenhäusern ist nahezu unentgeltlich. Privatkrankenhäuser bestehen deshalb kaum.

C) Die Arbeitslosenversicherung

Sie ist in Norwegen obligatorisch, In Schweden und Dänemark bestehen freiwillige Arbeitslosenkassen der Gewerkschaften, die vom Staat Zuschüsse erhalten. Die höheren Ausgaben in Dänemark resultieren aus großzügigen Unterstützungen und der erheblich hohen Anzahl unterstützungsberechtigter Tage während eines Jahres (250 - 300). In Schweden dagegen 90 - 150 Tage.

D) Familiensoziale Maßnahmen

Der größte Posten wird hier von den Kinderbeihilfen in Anspruch genommen. Sie wurden in Norwegen 1946, in Schweden 1948, in Dänemark 1950 eingeführt. In Schweden werden Kinderbeihilfen für alle Kinder unter 16 Jahren gezahlt (260 Skr. jährlich), dafür wurde aber bei ihrer Einführung die entsprechenden Steuerabzugsmöglichkeiten vollkommen gestrichen. In Norwegen sind die effektiven Unterstützungen am größten. Zwar gelten die Beihilfen erst vom zweiten Kind an (180 Nkr.), sie sind aber mit erheblichen Abzugsmöglichkeiten bei der Einkommensteuer kombiniert.

In Schweden gibt es neben den Kinderbeihilfen noch ein ganzes System familienpolitischer Maßnahmen; Ehestandsdarlehen, Mietsrabatte, Schulmahlzeiten, Mutterbeihilfen, gebührenfreie Ferien- und Urlaubsreisen, Ausbildungsbeihilfen usw.

Die relative Verteilung der Sozialausgaben auf die verschiedenen Zweige der sozialen Tätigkeit im Jahre 1940 ¹⁾

Zweck der Ausgaben	Dänemark	Schweden	Norwegen
1. Volkspensionierung	33,3 %	33,1 %	17,7 %
2. Krankenversicherung	10,3	6,3	21,5
3. Allgemeine Gesundheits- und Krankenpflege	15,6	13,8	10,1
4. Arbeitslosenversicherung	11,1	1,7	3,8
5. Kinderbeihilfen	0,4	18,2	8,1
6. Kinderabzüge bei Besteuerung	5,5	-	15,4
7. Familien- u. Kinderfürsorge	7,8	4,8	2,2
8. Abnormen- u. Irrenpflege	3,7	5,9	6,8
9. Sonstige Sozialausgaben	16,3	16,2	14,4
	100 %	100 %	100 %

Es kann angenommen werden, daß in den Jahren nach dem Krieg die Sozialausgaben das wirkungsvollste Instrument der skandinavischen Staaten waren, um das gesteckte Ziel einer weitgehenden Einkommensnivellierung durchzuführen. Da Sozialausgaben vor allem den unteren Einkommensgruppen zugute kommen, entfiel auf diesen Ausgabeposten ein besonders hoher Anteil der vom Staat gelenkten Einkommensübertragungen von den oberen auf die unteren Gruppen. Die redistributive Wirkung des Budgets verlagerte sich damit immer mehr auf die Ausgabenseite, da eine redistributive Steuerpolitik bei der gegebenen konjunkturellen Lage und den wachsenden Steuerwiderständen nur schwer konsequent durchgeführt werden kann. Das Problem, entsprechend den hohen Ausgaben, überhöhte Steuern fordern zu müssen, wird dabei vorläufig noch dadurch gemildert, daß eine teilweise Deckung der Gesamtausgaben mit Hilfe einer wachsenden Schuldenaufnahme erfolgt.

c) Die Subventionsausgaben

Unter den konjunkturorientierten Ausgaben der skandinavischen Staaten bilden neben den Sozial- und Investitionsausgaben die Subventionen für den Massenkonsum den dritten großen Block. Sie erscheinen durchwegs als laufende Ausgaben im Betriebsbudget.

1) G. Holmstedt, a.a.O., Seite 112.

Staatssubventionen gibt es in Skandinavien schon seit vielen Jahren, vor allem auf dem Gebiet landwirtschaftlicher Produkte. Vor dem zweiten Weltkrieg waren es jedoch nur geringe Beträge, die in der Hauptsache den Bauern vor den niedrigen Preisen des Weltmarktes schützen sollten. Im Rahmen der betonten Vollbeschäftigungspolitik nach Ende des Krieges sollten sie dagegen den Konsumenten davor bewahren, die vollen Produktionskosten für bestimmte Konsumgüter bezahlen zu müssen und im Endeffekt die wirksame Nachfrage erhöhen. Auch hier war die Kaufkraftstärkung der unteren Einkommenschichten der leitende Gedanke. Dabei wird auch heute noch die unmittelbare Subventionierung bestimmter Güter vorgenommen, während Bezahlung an Bedürftige zur direkten Stärkung ihrer Kaufkraft nicht erfolgen. Man muß in diesem Zusammenhang aber berücksichtigen, daß die erheblichen Sozialaufgaben, wie Kinder- und Familienzuschüsse, deren Zahlung in bar erfolgt, die Kaufkraft auf dem direkten Weg noch zusätzlich steigern.

Die umfangreichen Subventionen der Nachkriegsjahre trugen mit zu dem starken Investitionsaufschwung in Skandinavien bei, da die Nachfrage nach Investitionsgütern maßgeblich von der Nachfrage nach Konsumgütern bestimmt ist. Als die Investitionen das gewünschte Ausmaß erreicht hatten, hielt man zunächst die Subventionen aufrecht, da man einerseits fürchtete, daß ein entsprechender Nachfrageausfall wieder ungenutzte Kapazitäten und Arbeitslosigkeit entstehen lasse, zum anderen aber sicher war, daß ein Abbau der Subventionen Preis- und Lohnsteigerungen zur Folge hat.

Damit wandelte sich das erklärte Ziel der staatlichen Subventionen von Stützpfeilern der Nachfrage zu Bremsklötzen gegen das steigende Preisniveau. Die Wirkung ist aber immer noch die gleiche, denn eine Forcierung der Nachfrage erfolgt auf jeden Fall. Es ergibt sich damit die eigenartige Folgerung, daß man mit einer Verstärkung der Nachfrage das Preisniveau stabil zu halten versucht.

Diese Entwicklung hat sich weniger in Dänemark und Schweden, sondern vor allem in Norwegen ergeben. Die offizielle Bezeichnung für Subventionen lautet dort "Staatszuschüsse für die Regulierung der Preise". Bei einem Staatshaushalt von rund 2,5 Mrd. Nkr. in 1948/49 bestanden 750 Mill. Kronen aus diesen Zuschüssen, d. h. 28 % der Gesamtausgaben. Die staatliche Inflationspolitik Norwegens bedingt eine fortlaufende Entwertung der norwegischen Krone und damit ein dauernd steigendes Preisniveau. Nach Schweizer Berechnungen hätte der norwegische Staat in den letzten Jahren etwa 1200 Mill. Kr. pro Budgetjahr für Subventionen einsetzen müssen, um das geltende Preisgefüge aufrecht zu erhalten ¹⁾. Das wären knapp 50 % aller Staatsausgaben gewesen. Eine solche Budget-

1) Siehe NZZ, Nr. 40, 12. 2. 1950.

gestaltung kann sich aber kein Staat leisten. Somit paßt sich das norwegische Preismiveau trotz hoher Subventionen laufend der verringerten Kaufkraft der Währung an. Die gegenwärtigen Zuschüsse fangen die Preiserhöhungen nur etwa zur Hälfte auf.

Die Ausgaben für Konsumsubventionen ¹⁾

	<u>1948/49</u>	<u>1949/50</u>	<u>1950/51</u>	<u>1951/52</u>	<u>1952/53</u>
<u>Dänemark (Mrd. Dkr.)</u>					
Gesamtausgaben	2.343	2.465	2.747	2.995	3.391
(Betriebsbudget)					
Subventionen	342	299	106	180	190
<u>Schweden (Mrd. Skr.)</u>					
Gesamtausgaben	4.191	4.572	4.968	5.856	7.001
Subventionen	410	550	449	445	601
<u>Norwegen (Mrd. Nkr.)</u>					
Gesamtausgaben	2.547	2.442	2.414	2.764	3.564
Subventionen	750	601	508	409	492

Bis 1950 betrugen die Subventionen in Dänemark und Schweden etwa 10 % der staatlichen Gesamtausgaben. Seitdem gehen sie zwar nicht absolut, aber im Verhältnis zu dem gestiegenen Haushaltsvolumen zurück. In Norwegen hatten sie ihren absoluten Höhepunkt 1948/49 mit 28 % der Gesamtausgaben erreicht. Seitdem gehen sie auch dort leicht zurück.

In Dänemark sind die wichtigsten Subventionen die für Mehl, Brot und Milch. (1952/53: 53, 58, 6 Mill.) Subventionen für Fleisch, Zucker und Textilien sind seit 1950/51 abgeschafft. Dagegen wurde eine neue Subventionszahlung für Schuhwaren eingeführt, die in Form von Rabattkarten erfolgt. (22 Mill.) In Schweden gliederten sich in 1950/51 die Subventionen folgendermaßen auf: 320 Mill. für Beiträge zur Verbilligung der Milch, für die Lagerung von Getreide,

1) Staatens Finanserne, a.a.O., Seite 30;

L. Mühlhaupt "Strukturwandlungen ...", a.a.O., Seite 184;

Statistik Arsbok för Sverige, a.a.O., Seite 305;

Statistik Arbok for Norge, a.a.O., 1950, Seite 286; 1954, Seite 320.

Fleisch, Eiern usw., 55 Mill. zur Preisstützung des Ölfruchtanbaus und zur Verbilligung von Häuten und Baumwolle, 117 Mill. zur Niedrighaltung der Preise auf bestimmte Importwaren wie Kaffee, Käse, Koks und Tabak. Diese Gruppe wurde nach der Abwertung der schwedischen Krone im Herbst 1949 eingeführt.

Ab 1950 baute man in Skandinavien den Block der Subventionen nach und nach ab, was mehrere Gründe hatte. Mit wachsender Expansion erwies es sich als unnötig, ja sogar als unerwünscht, die private Nachfrage nach Konsumgütern künstlich zu beleben. Mit steigendem Lebensstandard breiter Schichten fiel auch die soziale Notwendigkeit zur Stützung des Massenverbrauches weg, so daß in dieser Hinsicht das Ausgabenprogramm der Regierungen geschmälert werden konnte.

Ausschlaggebend aber war, daß man Raum schaffen mußte für die unaufhaltsam nachdrängenden Ausgaben auf dem sozialen Sektor und für die Landesverteidigung. Da eine weitere Erhöhung der Steuern wegen des wachsenden Widerstandes und somit sinkender Ertragskraft wohl ohne Erfolg geblieben wäre, erfolgte eine Umschichtung der Ausgabenseite. Man nahm lieber die Gefahr neuer Lohn- und Preissteigerungen auf sich, als zu versuchen, die anschwellenden Ausgaben definitiv abzustoppen. In allen drei Ländern wurden die Subventionen zur Niedrighaltung der Preise nicht verringert um die Staatsausgaben zu entlasten, sondern deshalb, weil der Staat die von den Subventionen beanspruchten Mittel für andere Zwecke benötigte.

Somit bedeutete die Einsparung der Subventionen keine Verminderung der Steuerlast. Werden die bestehenden Subventionen aus einer früher gesteigerten Einkommensteuer finanziert wie in Schweden, ergibt sich eine Neuverteilung der Einkommen zugunsten der unteren Gruppen. Das tatsächliche Steueraufkommen muß dabei um einen höheren Betrag gesteigert werden, als zur Finanzierung der Subventionen nötig wäre, da ja die entstehende Mehrnachfrage wieder abgeschöpft werden soll. Erfolgt dagegen die Deckung der Subventionsausgaben durch erhöhte Verbrauchssteuern - wie in Dänemark und Norwegen - werden die Kosten nicht von den oberen und mittleren Einkommenschichten, sondern von den unteren zum Großteil getragen.

In Schweden, wo der Anteil der Einkommensteuer wesentlich höher ist als in Dänemark und Norwegen, hat man 1950 berechnet ¹⁾, daß erst die sogenannte "Indexfamilie" mit einem Einkommen von 8000 Kr. jährlich, beim Wegfall der

1) Neue Zürcher Zeitung Nr. 165, 18.6.1950.

Subventionen genau so viel an Steuern sparen würde, wie sie Mehrausgaben infolge erhöhter Preise hat. Für die Einkommensgruppen unter 8000 Kr., die etwa 80 % sämtlicher Einkommen umfassen ¹⁾, sind die Subventionen somit von Vorteil. Die Kosten werden also in Schweden weitgehend von den oberen Einkommenschichten getragen. In Dänemark und Norwegen dagegen, wo eine wesentlich höhere Verbrauchsbesteuerung besteht, dürfte der kritische Einkommenspunkt wesentlich niedriger liegen.

V. Die Besteuerungspolitik

1. Die theoretischen Grundlagen

Die klassische Finanzwissenschaft betrachtete die Besteuerung unter absolut fiskalischer Zwecksetzung. Nach dem Prinzip der reinen Mittelaufbringung erhebt der Staat Steuern, um Mittel zur Deckung seiner Ausgaben zu erhalten.

Die moderne Finanztheorie dagegen beachtet vor allem die Probleme, die sich "aus den Wechselbeziehungen zwischen öffentlich-finanzieller Wirtschaft einerseits und privat-marktwirtschaftlicher Sphäre andererseits ergeben" ²⁾. Mit der Betonung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, die vom Staatshandeln ausgehen, erfuhr neben der Ausgabenpolitik auch die Steuerpolitik eine Neuorientierung. Die Forderung nach planmäßiger Gestaltung der Einflüsse, die vom öffentlichen Sektor ausgehen, sowie der Versuch, mit Hilfe der Budgetgestaltung konjunkturelle Abkühle unter Kontrolle zu bekommen, führen zu intensiven

1) K. G. Hagstroem, a. a. O., Seite 73 ff.

2) Karl-Konrad Littmann, a. a. O., Seite 331, für das Folgende siehe auch

A. Hansen "Monetary Theory and Fiscal Policy", New York 1948, Seite 167 ff.; derselbe "Essays in Public Finance and Fiscal Policy", New York 1955; derselbe "Fiscal Policy" in "The New Economics", London 1949 Seite 450 ff.; derselbe "Fiscal Policy and the Federal Budget" in "Income Stabilization for a Developing Democracy" New Haven 1953, Seite 213 ff.; A. Hansen "Fiscal Policy and Business Cycles", New York 1941 Seite 292 ff.; Somers "Public Finance and National Income" Philadelphia 1949 Seite 521 ff.; Ph. E. Taylor "The Economics of Public Finance", New York 1949, Seite 492 ff.

Untersuchungen über die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der einzelnen Steuern und Steuersysteme. Die praktischen Erkenntnisse der Weltwirtschaftskrise und vor allem die theoretischen Gedankengänge und Folgerungen von Lord Keynes "General Theory" führten zur Aufstellung von neuen Forderungen an die Steuerpolitik des Staates. Danach soll erstens mit Hilfe der Steuer eine Einkommensumschichtung von oben nach unten erfolgen, um die effektive Nachfrage zu erhöhen und zweitens die Steuer als Instrument einer kompensatorisch-antizyklischen Finanzpolitik die Amplitude der konjunkturellen Wellenbewegungen verkleinern. Dabei soll sich der Einsatz der Steuern auf die Bekämpfung einer inflationären Entwicklung konzentrieren, da sich gezeigt hatte, daß in einer Depression Steuersenkungen wirkungslos bleiben. Statt dessen werden Subventionen empfohlen, da diese "negativen Steuern" einen unmittelbaren Anreiz von Konsum und Investition bedeuteten ¹⁾.

Im Verlauf der begeisterten Aufnahme, welche die neue Ausrichtung der Finanzpolitik in Skandinavien fand, kam man wiederholt zu der falschen Folgerung, die Finanzpolitik wäre gar nichts anderes als ein Mittel der Wirtschaftspolitik. Die fiskalische Ausgestaltung des Steuersystems wurde in den Hintergrund geschoben und es kam zu extremen Antworten auf die Frage: "Was ist die Aufgabe der Steuer?" So behauptete der dänische Nationalökonom Kjeld Philip: "Die Steuer muß immer ausschließlich als ein Mittel der Beeinflussung der Aktivität in kontraktiver Richtung betrachtet werden." ²⁾ Nach seiner Ansicht besteht die Aufgabe der Steuer darin, die private Nachfrage in einem solchen Umfang zu vermindern, daß die Ausgaben des Staates keine Inflation hervorrufen. Steuern sind zur Bezahlung der Ausgaben des Staates nicht erforderlich, da dies stets mittels der Notenpresse geschehen kann ³⁾. Diese Ansichten stimmen vollkommen mit den Forderungen überein, die der Amerikaner Abba P. Lerner als der extremste Vertreter einer "Fiscal Policy" in seiner "Functional Finance" entwickelt. Lerner meint, daß "der Zweck der Besteuerung niemals die Aufbringung von Geld, sondern nur der ist, weniger Geld in den Händen der Steuerzahler zu lassen" und "Besteuerung ist wichtig, nicht als Mittel der Einnah-

1) Es ist zu beachten, daß schon vor Keynes Ansätze zu einer entsprechenden konjunkturorientierten Fiskalpolitik vorhanden waren. Siehe A. Schaeffle "Zur Theorie des Staatsbedarfs", Tübingen 1886, Seite 241 ff.; G. Schanz "Die Frage der Arbeitslosigkeit und die öffentliche Haushaltsführung", Zeitschrift für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 1902 Seite 47 ff.; F. K. Mann "Die Staatswirtschaft unserer Zeit", Jena 1930.

2) Kjeld Philip "Die öffentliche Finanzpolitik und die wirtschaftliche Aktivität", Weltwirtschaftliches Archiv, Band 57, 1943, Seite 418.

3) Derselbe, a. a. O., Seite 405 ff.

menerzielung, sondern um die privaten Geldausgaben zu beschneiden". 1)

Diese extremen Auffassungen konnten sich aber selbst in Skandinavien nicht durchsetzen. Nicht zuletzt sorgten die wachsenden Ausgaben des Staates nach Ende des zweiten Weltkrieges dafür, daß die fiskalische Betrachtungsweise der Steuer als Instrument der Mittelaufbringung wieder mehr in den Vordergrund trat. Bei dem enormen Geldbedarf der nordischen Staaten interessiert heute nur zu oft die fiskalische Ergiebigkeit einer Steuer mehr als die entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Effekte, die von ihr ausgehen.

Bahnbrechend bei der Einführung einer bewußten und aktiven Steuerpolitik in Skandinavien war der schwedische Finanzminister Wigforss, der während und nach der Depression der dreißiger Jahre im Zusammenhang mit einer konjunkturorientierten Budgetgestaltung eine Besteuerungspolitik einführte, die im Sinne der modernen "Fiscal Policy" eine gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen zum Ziele hatte. Eine Bekämpfung inflationistischer Erscheinungen mittels der Steuer war damals noch nicht notwendig. Auch in Skandinavien war man damals stark beeinflusst von den Gedankengängen Keynes und befürchtete eine Stagnation der kapitalistischen Wirtschaft. Steuerpolitisch bedeutete die die Forderung nach langfristiger Verstärkung der Verbrauchsneigung. Da bekanntlich die Verbrauchsneigung in den niederen Einkommensgruppen größer ist als in den oberen, soll durch Kaufkrafttransfer von den höheren zu den unteren Einkommensschichten die gewünschte Verstärkung erreicht werden. Diese Kaufkraftübertragung sollte auf zweierlei Art erfolgen. Einmal verschärfte man die Progression in den oberen Einkommensgruppen zugunsten der Belastung der unteren. Der zweite Weg war eine Schwerpunktverlagerung der Besteuerung auf Einkommen, Kapital und Gewinn, während der Verbrauch durch möglichst geringe Besteuerung entlastet werden sollte.

Die neue Ausrichtung der Steuerpolitik, die auch wegen ihrer sozialen Einstellung gerühmt wurde, fand lange Zeit ein sehr günstiges Urteil 2). Aber schon zu Beginn des zweiten Weltkrieges zeigte sich, daß die sprunghafte und unaufhaltsame Steigerung der Staatsausgaben ein weiteres Festhalten an dieser Politik unmöglich machte. Die direkten Steuern erwiesen sich trotz laufender Erhöhung als unzureichend.

1) Abba P. Lerner, "The Economics of Control", New York 1944, Seite 307/308.

2) Siehe M. Kalecki, a.a.O., Seite 97 ff. und E.F. Schumann "Staatsfinanzen - ihr Verhältnis zu Vollbeschäftigung" in "Vollbeschäftigung", Bern 1946, S. 154.

Die Grenzen der Anspannungsmöglichkeit wurden sichtbar, als die Steuermoral erheblich sank und die Einkünfte aus der Einkommensteuer stagnierten. Es zeigte sich, daß, "eine hohe Einkommensteuer, die zwecks Neuverteilung erhoben wird, dem Gesetze der "abnehmenden Erträge" in mehr als einer Hinsicht unterworfen (ist)" ¹⁾. Schon damals griff man in Skandinavien wieder verstärkt auf die vorher so verpönten Verbrauchssteuern zurück. In Schweden wurde z. B. eine Verkaufssteuer eingeführt, sowie Bier-, Alkohol- und Tabaksteuern wiederholt erhöht.

2. Die Steuerpolitik nach Ende des zweiten Weltkrieges

Die Steuereinnahmen von Staat und Kommunen von 1947 - 1951 im Vergleich zum Brutto-Sozialprodukt ²⁾.

	<u>Schweden</u> (Mill. Skr.)				
	1947	1948	1949	1950	1951
1. Staat	3.528	3.606	4.438	4.954	5.042
2. Kommunen	2.014	2.313	2.996	2.873	3.045
3. Gesamt	5.542	5.919	7.434	7.827	8.087
4. Brutto-Soz. Produkt	23.140	25.960	27.290	29.520	36.140
3) in % von 4)	23,9 %	22,7 %	27,2 %	26,4 %	22,4 %

	<u>Dänemark</u> (Mill. Dkr.)				
	1947	1948	1949	1950	1951
1. Staat	2.269	2.501	2.801	2.780	2.912
2. Kommunen	1.022	1.248	1.296	1.325	1.372
3. Gesamt	3.291	3.749	4.097	4.105	4.284
4. Brutto-Soz. Produkt	16.891	18.284	19.413	22.041	24.128
3) in % von 4)	19,4 %	20,3 %	21,1 %	18,6 %	17,7 %

1) E.F. Schumann, a.a.O., Seite 156.

2) Zusammengestellt aus Statistik Arbog 1954, S. 290, 1950 S. 229, 1949 S. 203, Statistik Arsbok för Sverige 1954 S. 296, 304, 324; Statistik Arbok for Norge 1950 S. 304-324, 296, 297; 1954 S. 91, 270-289; Statens Finanserne, a.a.O., Seite 26, 27.

Norwegen (Mill. Nkr.)					
	1947	1948	1949	1950	1951
1. Staat	-	2.108	2.553	2.550	2.894
2. Kommunen	-	856	1.007	1.111	1.187
3. Gesamt	-	2.964	3.560	3.661	4.081
4. Brutto-Soz. Pr.	-	14.092	15.015	16.647	20.706
3) in % von 4)	-	21,0 %	23,7 %	22,0 %	19,7 %

Nach Ende des zweiten Weltkrieges wollte man in Skandinavien die frühere Politik der Einkommensnivellierung zunächst wieder aufnehmen. Es blieb aber weitgehend bei der theoretischen Forderung. Schon 1947/48 sahen sich die nordischen Staaten gezwungen, erneut die Verbrauchsbesteuerung in starkem Ausmaß anzuziehen, da eine weitere Anspannung der Einkommenssteuer unmöglich war. Es hätten sich sonst ernste Auswirkungen auf die an sich schon geringe Sparfreudigkeit und auf die Arbeitswilligkeit ergeben.

Ausschlaggebend für die Entwicklung war die Tatsache, daß die inflationäre Voraussetzung für eine geringe Verbrauchsbesteuerung - nämlich die niedrige Wirtschaft mit niederem Rang zum Verbrauch - in Skandinavien der Nachkriegszeit überhaupt nicht mehr gegeben war. Im Gegenteil: die nordischen Länder hatten als erste in Europa Vollbeschäftigung erreicht und befanden sich schon 1950/51 in der Hochkonjunktur. Die rasch gestiegene Kaufkraft erwies sich bald als zu groß für die Produktionsmöglichkeiten dieser Länder. Ein stetiger inflationistischer Druck war die Folge. Skandinavien's Steuerpolitik mußte sich zwangsläufig von den Idealen der dreißiger Jahre trennen und den Schwerpunkt seiner Besteuerung mehr und mehr auf den Verbrauch lenken. Die sozial- und gerechtigkeitspolitischen Bedenken der früheren Jahre mußten der tatsächlichen Entwicklung weichen. Würde man die Politik der redistributiven Besteuerung konsequent durchführen, so mußte man heute - in der Hochkonjunktur - die Empfänger hoher Einkommen durch kaum progressive oder gar regressive Besteuerung begünstigen, um die durchschnittliche Verbrauchsneigung zu reduzieren¹⁾.

Heute vertritt man zwar in Skandinavien betont eine niedrige Belastung der unteren und eine hohe der oberen Einkommenschichten. Wie folgende Tabelle zeigt, ist aber z.B. in Schweden die tatsächliche Progression der Einkommen-

1) Karl-Konrad Littmann, a.a.O., Seite 553.

steuer weitaus flacher als in Großbritannien, dessen Steuerpolitik von den gleichen theoretischen Vorstellungen bestimmt wird.

Die Angaben beziehen sich auf ein Ehepaar ohne Kinder. Die Werte für Großbritannien sind in schwedische Kronen umgerechnet ¹⁾.

<u>Einkommen in Skr.</u>	<u>Steuer in Schweden</u>		<u>Steuer in Großbritannien</u>	
4.000	240	6,0 %	10	0,3 %
6.000	680	11,3	225	3,8
10.000	1.630	16,3	1.100	11,1
15.000	2.870	19,1	2.760	18,4
20.000	4.510	22,6	4.510	22,6
50.000	18.400	36,8	19.840	39,7
100.000	47.510	47,5	55.210	55,2

Schon in der konsequenten Durchführung einer redistributiven Steuerpolitik durch entsprechende Gestaltung der Einkommensteuer, stieß man also auf große Schwierigkeiten. Gerade Schweden, das als Schrittmacher für eine konjunkturorientierte Steuerpolitik galt, entlastet heute die unteren Einkommensschichten nicht mehr in dem Maße, wie das ursprüngliche theoretische Ziel war. Die praktischen Erfahrungen haben gezeigt, daß eine permanente Umschichtung der Einkommen nicht nur auf soziale Bedenken stößt, sondern daß auch "die Möglichkeit von Einkommensverschiebungen innerhalb der privaten Haushalte sehr eng begrenzt sind". ²⁾

3. Die Struktur der Steuereinnahmen

a) Die Steuereinnahmen des Staates

Wie stark sich in Dänemark und Norwegen das Schwerkgewicht der Besteuerung von den Einkommens- zu den Verbrauchssteuern verlagert hat, in Schweden dagegen nicht, zeigen deutlich die folgenden Tabellen. (Sie beziehen sich auf die Steuereinnahmen des Staates.)

1) W. G. R. Howell "Sweden" London 1954, Seite 45.

2) Karl-Konrad Littmann, a. a. O., Seite 553.

Die Steuereinnahmen Dänemarks ¹⁾ (Mill. Dkr.)

	1945/46	1947/48	1949/50	1951/52	1953/54
Verbrauchssteuern	692	1.354	1.567	1.847	2.165
Eink. u. Vermögenst.	757	898	967	1.145	1.454
Körperschaftsteuern	92	164	158	267	344
Gebühren + Beiträge	20	20	20	20	19
	1.616	2.501	2.780	3.365	4.070

Die Steuereinnahmen des schwedischen Staates ²⁾ (Mill. Skr.)

	1948/49	1950/51	1952/53	1953/54 +)
Verbrauchssteuern	1.469	1.449	1.821	1.944
Zölle	243	367	396	367
Kfz. u. Benzinsteuern	436	472	520	610
Eink. u. Vermögenst.	2.077	2.754	4.100	4.180
	4.225	5.032	6.837	7.101

+) Voranschlag

Die Steuereinnahmen des norwegischen Staates ³⁾ (Mill. Nkr.)

	1948/49	1950/51	1951/52	1952/53	1954/55
Eink. u. Vermögenst.	1.172	1.151	1.163	1.391	1.194 +)
Allg. Umsatzsteuer	430	576	986	1.106	1.304
Verbrauchssteuer	855	1.068	1.227	1.316	1.390
davon Zölle	151	174	267	328	382
Sonstige Steuern und Abgaben	96	98	102	131	130 +)
	2.553	2.893	3.478	3.944	4.018

+) Voranschlag

1) Statens finanserne a.a.O., Seite 27.

2) Statistik Arsbok för Sverige 1954, Seite 306.

3) Statistik Arbok for Norge 1954, Seite 276 und 288-289

Statistiske Meldinger 1955 Nr. 12 Seite 29-31.

b) Die lokale Einkommensteuer

Die Haupteinnahmequelle der skandinavischen Gemeinden ist die in allen drei nordischen Ländern erhobene lokale Einkommenssteuer. Jeder Einkommensteuerpflichtige hat diese zusätzlich zur staatlichen Einkommensteuer an seine Wohn-gemeinde zu entrichten. Sie hat einen proportionalen Tarif, der durchschnittlich in Dänemark 6 %, in Schweden 12 % und in Norwegen 15 % des veranschlag-ten Einkommens beträgt.

In Schweden werden, ebenso wie bei der staatlichen Einkommensteuer, erhebliche Freibeträge für Familien- und Lebenshaltungskosten gewährt, deren Höhe vom Wohnort des Steuerzahlers abhängt. Da die Lebenshaltungskosten örtlich erheb-lich differieren, ist jede Gemeinde in eine von 5 Ortsklassen eingeteilt. Die lokale Einkommensteuer kann außerdem bei der Bezahlung der staatlichen Ein-kommensteuer zusätzlich zu den sonstigen Freibeträgen in Anrechnung gebracht werden.

In Norwegen erheben die Gemeinden neben der lokalen Einkommensteuer eine eigene Vermögensteuer. Sie haben außerdem die Steuerhoheit für bestimmte Realsteuern, wie Grundstücksteuer, Alterspensionsteuer, Seemannsteuer, Steuer auf den Zins von Bankdepósitos (!). Die Summe dieser Realsteuern und Abgaben erreicht aber bei weitem nicht das Aufkommen aus der lokalen Einkommen-steuer, wie folgende Tabelle zeigt ¹⁾.

Das Gemeindesteueraufkommen in Norwegen 1952/53 (Mill. Nkr.)

A. Landkreise			
I. Steuern der Landgemeinden	868		
davon Einkommensteuer		723	
II. Steuern der Landkreise	131		
davon Abgaben der Landgemeinden	128		
	871		
B. Städte			
davon Einkommensteuer	923	756	
Gesamtes Steueraufkommen	1794	1479	lokale Eink. St.
		davon	

1) Statistisk Arbok for Norge 1954, Seite 270.

Im gleichen Jahr betrugen die Einnahmen der Zentralregierung aus Einkommens- und Vermögenssteuer 1.391 Mill. Nkr.

Die lokale Einkommensteuer hatte also höhere Erträge als die staatliche. Entsprechend ihrer hohen Einnahmen sind aber auch die Aufgaben der Kommunen umfassender. Die Einkommensübertragungen durch Sozialleistungen und Subventionen sind in den kommunalen Haushalten Norwegens wesentlich höher als in Schweden und Dänemark.

Die Aufgliederung der Steuereinnahmen der dänischen Gemeinden für das Jahr 1952/53 zeigt ebenfalls die überragende Bedeutung der lokalen Einkommensteuer für die dortigen Kommunen.

Einkommensteuer	942 Mill. Dkr.
Grundsteuer	341
Körperschaftsteuer	39
Sonstige	122
	1.344 Mill. Dkr.

Wie schon aus ihrer tariflichen Ausgestaltung ersichtlich (Proportionalität), wird die skandinavische lokale Einkommenssteuer weniger aus sozial- und gerechtigkeitspolitischen und schon gar nicht aus konjunkturpolitischen Gründen erhoben sondern sie wird ganz einfach als Instrument der Mittelaufbringung für die kommunalen Haushalte eingesetzt. Lediglich in Norwegen trägt ihr hohes Einkommen dazu bei, auch den Gemeinden redistributive Ausgaben zu ermöglichen.

Es ist jedoch zu bemerken, daß die skandinavische lokale Einkommensteuer eine gleichmäßigere und gerechtere Verteilung der gemeindlichen Lasten auf deren einzelne Mitglieder bedeutet, als etwa das deutsche System, wo Industrie, Handel und Handwerk auf dem Wege der Gewerbesteuer etwa drei Viertel der kommunalen Lasten alimentieren.

4. Die Steuerpolitik Schwedens

Die Steuerpolitik Schwedens soll hier besonders erwähnt werden, weil sie deutlich die Schwierigkeiten widerspiegelt, die sich bei einer starren und dogmatischen Ausrichtung der Steuerpolitik ergeben. Schweden kann eine relativ schwache Steigerung seiner Einnahmen aus Verbrauchssteuern verzeichnen, da man sich dort auch heute noch an die alten Prinzipien klammert und die Einkommens- und Vermögensbesteuerung zugunsten der Verbrauchsbesteuerung stärker betont als seine Nachbarn. Man wurde allerdings in dieser Politik durch den Korea-boom

im Jahre 1951/52 unterstützt, als das Einkommen als Folge der starken Einkommenserhöhungen sprunghaft anstieg. 1952/53 waren die Einnahmen aus der Einkommensteuer genau doppelt so hoch wie 1948/49. Man muß dabei aber berücksichtigen, daß Schweden während des Korea-booms, offene Inflation hatte und sich das allgemeine Einnahmen- und Kostenniveau etwa um 30 % an hob. Trotzdem zeigt diese sprunghafte Steigerung, die nicht auf eine entsprechende Tarifierhöhung zurückgeht ¹⁾, deutlich den Nachteil der Einkommensteuer bei ihrem konjunkturpolitischen Einsatz, nämlich die Schwankungen des Steueraufkommens analog der entsprechenden Konjunkturphase. Diese Schwankungen erscheinen in Skandinavien mit einem gewissen Lag, da es kein Vorauszahlungssystem (wie in Deutschland, USA und England) gibt, welches diese zeitlichen Verschiebungen etwas korrigiert.

Genau so wie die derzeitige weltwirtschaftliche Hochkonjunktur wesentlich dazu beiträgt, das Einkommen aus den Einkommens- und Vermögenssteuern in den nordischen Ländern zu erhöhen, kann ebenso eine noch so leichte Verschlechterung in den Tauschrelationen gegenüber dem Ausland in so hochgradig außenhandelsabhängigen Ländern wie Norwegen, Dänemark und Schweden die Steuerunterlage und damit das Gleichgewicht des Staatshaushaltes ziemlich rasch in Frage stellen.

Schweden, das im Gegensatz zu Dänemark und Norwegen, das Hauptgewicht der Besteuerung nach wie vor auf die Vermögens- und Einkommensteuer legt, ist dabei besonders gefährdet. Der hohe Steuerdruck wird in Schweden naturgemäß noch stärker empfunden als in Dänemark und Norwegen, da in diesen Staaten die Besteuerung durch den hohen Anteil der Verbrauchssteuern weitaus "geräuschloser" erfolgt. In Schweden sah man die hohe Sonderbesteuerung der Kriegsjahre als einen Ausnahmezustand an und ertrug sie als unvermeidbares Opfer. Nach Ende des Krieges mußte man aber erkennen, daß es sich hierbei nicht um vorübergehende "Sondersteuern" handelte, sondern daß die Regierung die aufgeblähten Steuereinnahmen nun in den Dienst ihrer sozialistischen Ordnungsziele stellte. Dieses Ziel hieß Errichtung eines Wohlfahrtsstaates. Staatlich garantierte Sicherheit durch umfangreiche Sozialausgaben und Subventionen war die Lösung. Diese Sicherheit muß aber letzten Endes aus Steuermitteln bezahlt werden. Je größer die Sicherheit, desto höher die Steuern ²⁾.

1) Der schwedische Reichstag bestimmt in jedem Jahr den Prozentsatz, der von dem jeweils geltenden Tarif erhoben wird. So betrug er 1954 110 % des Tarifs von 1953.

2) Siehe "Kritik am Wohlfahrtsstaat", a.a.O. und H. L. Lutz "Public Finance" New York 1947 S. V "... for complete security provided by any superior authority entails complete loss of individual freedom".

Besonders bitter empfand man, daß nach dem Kriege die Wehrsteuer nicht abgeschafft, sondern in das System der Einkommensbesteuerung hineingearbeitet wurde. Im Zuge der großen Steuerreform 1947 erfolgte zwar eine gewisse Entlastung der kleinen und mittleren Einkommen. Gleichzeitig aber wurde in der Ausgestaltung der Einkommensteuer keine Rücksicht mehr auf die Kinderzahl genommen. Es werden heute vielmehr Kinderbeihilfen gewährt (jährlich 260 Kronen für alle Kinder unter 16 Jahren), die direkt und bar überwiesen werden. Ein besonders starker Druck ergab sich bei der Einkommenssteuer nach 1951, weil die Steuersätze und Progressionen ohne Rücksicht auf die inzwischen eingetretene Geldentwertung beibehalten wurden. Die Besteuerungsgrundlagen wurden enorm aufgebläht und der Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben erreichte im Betriebsbudget eine beträchtliche Summe (1.084 Mill. Skr.).

Heute läßt sich sagen, daß Schweden zwar immer noch an der Schwerpunktverlagerung zu den direkten Steuern festhält, daß aber von der ursprünglichen Forderung nach einer betont redistributiven Ausgestaltung der Einkommensteuer sehr wenig übrig geblieben ist, weil ganz einfach die enormen Staatsausgaben ein Eingehen auf dieses Prinzip heute unmöglich machen. Auch die unteren Einkommensschichten sind heute relativ stark belastet. Eine weitere Ausparnung der direkten Steuern wird unmöglich sein, da sonst die Steuermoral erheblich leidet.

Hier zeigen sich deutlich die Grenzen einer doktrinär ausgerichteten finanzpolitischen Konjunkturtherapie. Die theoretischen Grundlagen einer redistributiven Besteuerung fehlen heute in Schweden und in ganz Skandinavien vollständig. Im Gegenteil: eine Beschränkung der Massenkaufkraft ist erwünscht. Es bleiben also nur noch die sozialpolitischen Gesichtspunkte, denen noch wie vor großes Gewicht beigemessen wird. Aber auch sie werden nach und nach den wachsenden Staatsausgaben geopfert. Letzten Endes setzt sich also doch die Wesenseigenschaft der öffentlichen Finanzwirtschaft durch, die nicht "auf die primär fiskalische Ausgestaltung ihres Steuersystems verzichten kann, um noch so wohlgemeinten gesamtwirtschaftlichen Zielen damit zu dienen".¹⁾ Die Entwicklung in Schweden dürfte die Behauptung von Karl-Konrad Lüttmann bekräftigen: "Ein direkter Verfolg konjunkturpolitischer Ziele mit Hilfe der Redistributivwirkung der Steuern erscheint nicht nur sozialpolitisch indiskutabel, sondern auch ökonomisch wenig sinnvoll."²⁾

1) G. Schmolders "Finanzpolitik", Berlin 1955 Seite 271.

2) Karl-Konrad Lüttmann, a. a. O., Seite 555.

5. Die Verbrauchsbesteuerung

Im Gegensatz zu Schweden rückten die Verbrauchssteuern in Dänemark und Norwegen in den letzten zehn Jahren immer stärker in den Vordergrund. Dies hatte zwei Gründe. Erstens erkannte man frühzeitig die Anspannungsgrenzen der Einkommensteuer. Die wachsenden Ausgaben ließen damit nur noch den Weg zur indirekten Besteuerung offen. Zweitens sah man ein, daß die alten Forderungen nach steuerlicher Begünstigung der Massenkaufkraft in dem Moment illusorisch sind, wo diese Kaufkraft einen inflationistisch wirkenden Umfang erreicht hat. So setzte man schon 1947/48 in verstärktem Ausmaß die Verbrauchssteuern zur direkten Beeinflussung der privaten Nachfrage ein. Es sollte dabei weniger eine Änderung der Verhaltensweise des Konsumenten erreicht werden, als ganz einfach ein Abschöpfen überschüssiger Kaufkraft. Trotz hoher Belastungen (so wird z. B. in Dänemark der Umsatz von Schokolade und Süßigkeiten mit Abgaben von 122 % belastet) genügten die laufenden Einkommens- und Lohnsteigerungen, um den Verbrauch weiterhin kräftig steigen und damit die Einnahmen aus Umsatz- und Verbrauchssteuern in Dänemark von 1945/46 - 1953/54 auf das Dreifache und in Norwegen von 1948/49 - 1954/55 auf das Doppelte steigen zu lassen. Die direkten Steuern blieben dabei in Norwegen fast unverändert auf ihrem gleichen Stand, 1953/54 erbrachte die Verbrauchsbesteuerung in Dänemark 53 %, in Norwegen 60 %, in Schweden aber nur 29 % der Staatseinnahmen.

Norwegen ist das einzige skandinavische Land mit einer allgemeinen Umsatzsteuer. Sie wurde nach Ende des Krieges eingeführt und beträgt 10 %. Ihr Aufkommen war in 1954/55 beinahe so hoch wie das der übrigen Verbrauchssteuern, aber immer noch höher als die Einnahmen aus der direkten Besteuerung. Schweden schaffte Anfang 1947 die während des Krieges eingeführte allgemeine Umsatzsteuer wieder ab. Allerdings unter großer Bedenken, die sich auch als berechtigt erwiesen, "da die Steuersenkung nur teilweise den Konsumenten zugute gekommen ist, während der Rest bei Produzenten und Zwischenhändlern stehen blieb".¹⁾

Carsten Welinder meint, daß die Allgemeinheit damals reelle und nominelle Steuersenkung verwechselte. Bei vollausgenutzter Produktionskraft könne eine Steuersenkung allein keine Erhöhung des allgemeinen Lebensstandartes ermöglichen. Dazu wäre vor allem eine Einschränkung der öffentlichen Tätigkeit notwendig gewesen. Besonders bedenklich war, daß man gleichzeitig mit einem phantastischen Ausbau der Sozialpolitik nicht gewillt war "sich die Verbrauchseinschränkungen aufzuerlegen, die zur Verhinderung einer Reduktion des realen Wertes der sozialen Vorteile durch eine fortschreitende Inflation notwendig waren".²⁾

1) C. Welinder, a. a. O., Seite 131.

2) C. Welinder, a. a. O., Seite 130.

In Dänemark gibt es ebenfalls keine allgemeine Umsatzsteuer. Es besteht lediglich eine Stempelsteuer, eine Umsatzsteuer auf Kraftfahrzeuge, sowie eine Umsatzabgabe nach einem Gesetz von 1940 und 1950, die 1954/55 zusammen 225 Mill. Dkr. erbrachten.

Der Aufbau und die Entwicklung der dänischen Verbrauchssteuern ¹⁾

	1945/46	47/48	49/50	51/52	53/54	54/55
1. Tabaksteuer	179	366	463	570	644	625
2. Alkoholsteuern	274	492	434	455	482	340
3. Benzin- u. Kfz.- Steuern	38	169	256	297	453	415
4. Süßigkeitenst.	35	76	127	141	162	160
5. Zölle	37	94	129	132	188	170
6. Sonstige	179	157	158	252	236	-
	692	1.354	1.567	1.847	2.165	

Der Aufbau der norwegischen Verbrauchssteuern ist dem dänischen und schwedischen System sehr ähnlich. Das Prinzip ist: Hohe Abgaben auf eine begrenzte Anzahl Waren, Alkohol, Tabak und Süßigkeiten, unter der Voraussetzung des Aufkommens. In Norwegen ist lediglich die Besteuerung des Alkohols etwas differenzierter.

Der Aufbau der norwegischen Umsatz- und Verbrauchssteuerung ¹⁾
1954/55

Allgemeine Umsatzsteuer	1.304
Überschuß des staatl. Weinmonopols und Alkoholverkaufssteuer	75
Zusätzliche Alkoholsteuer	239
Bierproduktionssteuer	76
Tabaksteuer	195
Süßigkeitensteuer	95
Spezielle Umsatzsteuer	35
Auto- und Benzinsteuer	237
Sonstige	56

2.312 Mill. Nkr.

1) Statens Finanserne, a.a.O., Seite 27/28; James Currie "Denmark", London 1955, Seite 17/18

2) Statistiske Meldinger Nr. 12, 1955, Seite 29, 30, 31.

Zum Vergleich die Entwicklung der wichtigsten schwedischen Verbrauchssteuern, die, wie schon oben erwähnt, weitaus geringere Steigerungen aufweisen und die Einnahmenseite des Staates nicht so stark bestimmen wie in Norwegen und Dänemark 1).

(Mill. Nkr.)	1948/49	1950/51	1952/53	1953/54	+
Warensteuern	172	162	263	260	
Tabaksteuer	442	468	590	650	
Alkoholverkaufssteuer	581	615	719	750	
Sonstige	274	204	249	284	
	1.469	1.449	1.821	1.944	

+) Voranschlag

Wenn man die Tabelle der dänischen Verbrauchssteuern betrachtet, so fällt auf, daß nach stetigem Anstieg des Aufkommens, die Erträge in 1954/55 plötzlich abfallen. Dies trotz unveränderter Hochkonjunktur. Obwohl eine Beurteilung der jüngsten Entwicklung schwierig ist, kann man doch annehmen, daß die gerade in Dänemark rigorose Besteuerung des Verbrauchs zu einer Überdrehung der Steuer-schraube geführt hat. Man konnte denselben Vorgang schon einmal in den Jahren 1950/51 beobachten 2). Im November 1950 und im März 1951 wurde die Besteuerung starker alkoholischer Getränke wesentlich erhöht und man rechnete mit etwa 75 Mill. Kronen Mehreinnahmen. Tatsächlich sanken aber die Einnahmen 1951 unter ihren vorjährigen Stand (442) auf 438 Mill. Dkr. Der Umsatz von Schokolade und Süßigkeiten lag 1951 rund 30 % unter dem des Vorjahres, Produktionseinschränkungen waren die Folge.

Die entsprechenden Zahlen für 1954/55 in Norwegen und Schweden waren leider noch nicht zu erreichen, aber mindestens in Dänemark scheinen sich die Grenzen der indirekten Besteuerung abzuzeichnen. Die Anspannungsfähigkeit der Verbrauchsbesteuerung wird überschätzt. Weitere Erhöhungen auf diesem Gebiet haben ihren fiskalischen Sinn verloren. Der Ausweg wird wahrscheinlich in einer allgemeinen Ein- oder Mehrphasenumsatzsteuer liegen, die schon öfters vorge-schlagen, bis jetzt aber immer noch heftig abgelehnt wurde.

Bei einem zusammenfassenden Rückblick läßt sich sagen, daß das Prinzip der "Fiscal Policy", mit Hilfe einer redistributiven Gestaltung der direkten Steuern

1) Statistisk Årsbok för Sverige 1954, Seite 306.

2) NZZ Nr. 112, 24.4.1952.

eine Forcierung des Verbrauchs zu erreichen, heute in ganz Skandinavien nicht mehr zur Durchführung kommt. Alle nordischen Länder kämpfen mit einer Übernachfrage, die nicht zuletzt durch die hohen Staatsausgaben bedingt ist, die durch regelmäßige Vergrößerung der Staatsschuld fortwährend über den Einnahmen liegen. Die Kreditaufnahme des Staates wird über die Ausgaben sofort in wirksame Nachfrage verwandelt. Heute sind deshalb die Steuersysteme der nordischen Staaten in ihrer konjunkturpolitischen Ausrichtung auf eine Verringerung der privaten Kaufkraft gerichtet. Dabei versucht Schweden durch hohe direkte Steuern, Norwegen und Dänemark durch eine rigorose Verbrauchsbesteuerung dieses Ziel zu erreichen.

Dem scharfen Steuerdruck gelingt es zwar die schleichende Inflation etwas zu dämpfen. Es ist nämlich der einzige Vorteil des steuerpolitischen Instrumentariums zur Beeinflussung des Verbrauchs, "daß mit seiner Hilfe . . . die Bremsung expansiver Abläufe unterstützt werden kann". ¹⁾ So lange aber vom Staatshaushalt fortgesetzt ein inflationistischer Druck ausgeht, wird auch die schärfste Besteuerung ohne Erfolg bleiben. Dagegen macht sich eine wachsende Steuerumgehung oder sogar Steuerhinterziehung, sowie eine Lähmung der privaten Unternehmerinitiative bemerkbar. Der Versuch Skandinaviens, Steuerpolitik unter betont konjunkturpolitischen Gesichtspunkten durchzuführen, darf als Beweis dafür angesehen werden, "daß im allgemeinen die hohen Erwartungen, die vor vielen Jahren einer Neuorientierung der Steuerpolitik entgegen gebracht wurden, einer kritischen Analyse im Grunde genommen nicht standhalten können". ²⁾

1) Karl-Konrad Littmann, a. a. O., Seite 558.

2) Derselbe, a. a. O., Seite 562.

VI. Die Neuverteilung der Einkommen durch den Staat

1. Möglichkeiten für den Staat zur Beeinflussung des Einkommenstromes

"Der öffentliche Haushalt nimmt durch Besteuerung, Abgaben und Schuldenaufnahme privatwirtschaftlich entstandene Einkommen für sich in Anspruch und leitet diese Kaufkraft als Löhne, Gehälter und Kaufpreise ganz oder zum großen Teil an die privaten Einkommenströme zurück"¹⁾.

Derjenige Teil des Einkommenstromes, der durch Besteuerung, Abgaben und Schuldenaufnahme in den finanzwirtschaftlichen Kreislauf gelenkt wird, erfährt nun auf seinem Weg durch die öffentliche Finanzwirtschaft bestimmte Veränderungen. Diese Veränderungen werden schon durch das bloße Vorhandensein der Finanzwirtschaft bewirkt. Der Einkommenstrom wird diese nie in der gleichen Zusammensetzung und Stärke verlassen, in der er in die Finanzwirtschaft eingetreten ist. Diese durch die Wesenseigenart der Finanzwirtschaft gegebene und zunächst unbeabsichtigte Beeinflussung kann nun vom Staat bewußt gestaltet werden. Diese bewußte Manipulierung des Einkommenstromes ist ein Hauptpostulat der Fiscal Policy. Konjunkturpolitische Gesichtspunkte sind dabei meistens mit sozialpolitischen Forderungen verbunden. Welche Möglichkeiten hat nun der Staat, um den in seinen Machtbereich gelangten Einkommenstrom zu beeinflussen?

- a) Der Einkommenstrom kann beschleunigt oder verlangsamt werden. Entscheidend dafür ist, ob die staatliche Ausgabenbereitschaft größer oder kleiner ist als der private Hang zum Konsum.
- b) Der Einkommenstrom kann verstärkt oder vermindert werden. Ersteres geschieht durch Geldschöpfung und Defizitbudget, letzteres durch Geldvernichtung und Überschußbudget. Dabei ist zu beachten, daß ein ausgeglichenes Budget nicht unbedingt ein neutrales Budget ist. Es kann vielmehr ebenso gut eine expansive oder restriktive Wirkung haben, je nach seiner Zusammensetzung und der entsprechenden konjunkturellen Lage. So braucht auch ein Defizitbudget nicht unbedingt eine expansive Wirkung zu besitzen. Es kommt vielmehr darauf an, in welcher Zusammensetzung die Mittel für die erhöhten Ausgaben aus Konsum und Investitionen kommen und in welchem Verhältnis sie wieder zurück-

¹⁾ Voigt F., "Der öffentliche Haushalt im Wirtschaftskreislauf", a. a. O., Seite 277.

geleitet werden. Unter bestimmten Voraussetzungen kann dann ein unterbalanciertes Budget sogar eine restriktive Gesamtwirkung ausüben 1).

- c) Der Einkommenstrom kann bewußt neu verteilt werden. Die heutigen stark progressiven Einkommensteuern, sowie die hohen Sozialausgaben und Subventionen haben durchwegs eine Umschichtung der Einkommen von den oberen zu den unteren Gruppen zum Ziel. In Staaten mit ausgeprägter Wohlfahrtspolitik, wie Großbritannien und den skandinavischen Ländern ist mit Hilfe dieser Mittel die Nivellierung der Einkommen schon weit fortgeschritten. Neben dem Vorteil einer besonders sozialpolitisch wünschenswerten Stärkung der unteren Einkommenschichten ergaben sich aber auch bestimmte Nachteile, vor allem für die Entwicklung der Währung, mit denen man bis heute noch nicht fertig geworden ist. In der dreißiger Jahren war unter dem Eindruck der schweren Depression eine dauernde Stärkung der Masseinkaufskraft als wirkungsvollstes Mittel der staatlichen Krisenbekämpfung und zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung verlangt worden. Heute zeigt sich jedoch, daß bei fortgeschrittener Expansion eine hohe Masseinkaufkraft, die meistens eine niedrige Sparquote bedingt, zu ersten Schwierigkeiten für die Stabilität der Währung führen kann.

Während die ersten beiden Möglichkeiten des Staates, den Einkommenstrom zu beeinflussen, nämlich eine Veränderung von dessen Stärke und Geschwindigkeit nur sehr schwer exakt gemessen und kontrolliert werden können, ist auf dem Gebiet der Einkommensneuverteilung heute schon eine gewisse Übersicht möglich.

2. Die Einkommensneuverteilung durch den Staat

Die Einkommensneuverteilung durch den Staat kann auf verschiedene Weise erfolgen. Eine grundsätzliche Einteilung dieser Möglichkeiten kann vorgenommen werden, indem man unterscheidet zwischen

- a) Einkommensübertragungen durch Intervention in der Preisbildungsprozeß für Güter und Dienstleistungen, und
- b) Einkommensübertragungen durch fortgesetzte direkte Intervention in die Verteilung der Einkommen 2).

1) Siehe P. Senf, a.a.O., Seite 143.

2) Siehe K. Lemberg, N. Ussing, F. Zeuthen "Redistribution of Income in Denmark" in "Income Redistribution and Social Policy", herausgegeben von Alan T. Peacock, London 1954, Seite 58 ff.

Zur ersten Methode gehören z.B. Preis- und Lohnkontrollen, Importrestriktionen und die Diskont- und Wechselkurspolitik. Diese Maßnahmen, die an sich nicht zum Zweck der Einkommensübertragung vorgenommen werden, können trotzdem als Sekundäreffekt eine solche Wirkung haben.

So wird eine Politik des billigen Geldes, wie sie in Schweden und Norwegen bis Anfang 1955 geübt wurde, eine Einkommenssteigerung bei den Arbeitern, Angestellten und Selbständigen begünstigen, während sie die Einkommensbildung bei Festbesoldeten und Rentnern benachteiligt. Dänemark griff schon 1949 zur Politik des teuren Geldes. Dies war zum Vorteil für die Einkommensbildung von Beamten und Rentnern, ohne daß aber eine fühlbare Verschlechterung für Arbeiter und Angestellte die Folge war.

Importrestriktionen, wie sie in ganz Skandinavien bestehen, bedeuten höhere Einkommen für die Unternehmer und Arbeiter der jeweils geschützten Branche. Die Preiskontrollen der ersten Nachkriegsjahre führten zu einer veränderten Einkommensentwicklung bei Arbeitern und Selbständigen und der heute noch bestehende Mietpreisstop für Altbauwohnungen bedeutet schließlich eine Begünstigung der älteren Generation zu Lasten der jüngeren und der Hausbesitzer.

Instrumente einer bewußten Einkommensneuverteilung sind dagegen die Besteuerungspolitik, die Sozialausgaben und die Subventionen. Obwohl die Verteidigungsausgaben bei ihrem heutigen Umfang eine beträchtliche Wirkung auf die Neuverteilung von Einkommen haben, werden sie doch bei derartigen Berechnungen nicht gezählt, da es unmöglich ist, ihre tatsächliche redistributive Wirkung festzustellen. Einen groben Anhaltspunkt könnte vielleicht eine Aufteilung nach Ausgaben zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen und solchen für Investitionen geben.

Es ist schwer, eine Trennungslinie zwischen den Einkommensgruppen zu finden, die von der staatlichen Redistribution profitieren und denen, die davon benachteiligt werden, d.h. denen die letztlich die Mittel dafür zur Verfügung stellen. Eine bloße Gegenüberstellung von bezahlten Steuern und erhaltenen direkten oder indirekten Gegenleistungen verbietet sich von selbst, da ein großer Teil der Vorteile oder Vergünstigungen nicht meßbar ist. Darunter fallen z.B. die Ausgaben für Verteidigung und Rechtsschutz, für staatliche Verkehrsträger und den Straßenbau, für Parks und Anlagen. A.M. Cartter ¹⁾ hat versucht, für Großbritannien eine solche Trennungslinie zu berechnen. Nach seinen Ergebnissen lag diese

1) A.M. Cartter, "The Redistribution of Income in Postwar Britain", New Haven 1955, Seite 80 ff.

1948/49 bei etwa 600 Pfund. 80 % der Bevölkerung habe von der Redistribution profitiert, 10 % sei benachteiligt gewesen. Obwohl diese Ziffern vielleicht einen gewissen Überblick geben, müssen sie doch mit den erwähnten Vorbehalten betrachtet werden.

3. Die Einkommensübertragung durch staatliche Ausgaben in Skandinavien

In den skandinavischen Staaten entfiel in den letzten Jahren etwa zwei Drittel der laufenden Ausgaben auf die drei großen Blöcke Verteidigungsausgaben, Sozialausgaben und Subventionen. Dabei standen in Schweden und Dänemark die Sozialausgaben immer an erster Stelle, während sie in Norwegen nach wie vor in der Hauptsache von den Kommunen und Versicherungsnehmern getragen werden und daher noch nie eine dominierende Rolle im Staatshaushalt gespielt haben. 1951/52 rückten vielmehr die Verteidigungsausgaben an die erste Stelle und verdrängten die Subventionsausgaben von dort.

Innerhalb des dreigeteilten Gesamtblocks ergaben sich in den letzten Jahren größere Verschiebungen. Der Anteil an Einkommensübertragungen durch Sozialausgaben und Subventionen sank von 1948/49 bis 1951/54 in Dänemark von 43 % auf 36 %, in Schweden von 47 % auf 39 % und in Norwegen gar von 40 % auf 28 %. Diese Entwicklung ist bedingt durch die wachsenden Anforderungen des Verteidigungsbudgets, das sich z. B. in Norwegen im genannten Zeitraum mehr als verdreifachte. Die reinen Einkommensübertragungen des Staates werden dadurch mehr und mehr zurückgedrängt. Selbst wenn man noch die Einkommensübertragungen berücksichtigt, die von den Gemeinden aus direkten Zuweisungen des Staates vorgenommen werden, ist doch festzustellen, daß die wirtschafts- und sozialpolitisch angestrebte Ausrichtung des Budgets durch rein politisch bedingte Ausgaben empfindlich gestört wurde.

Der Anteil der Ausgaben der öffentlichen Hand am Brutto-Sozialprodukt betrug in 1948/49 in Dänemark rund 28 %, in Schweden 33 %. Derjenige Teil des Staatsbudgets, der durch Sozialausgaben und Subventionen Einkommensübertragungen bewirkte, betrug in den betreffenden Jahren 43 % und 47 %. Die kommunalen Ausgaben sollen hier vernachlässigt werden, da sie nur zu einem sehr geringen Teil der bewußten Neuverteilung von Einkommen dienen.

Es ergibt sich, daß im angegebenen Jahr in Dänemark 12 %, in Schweden 15 % des Brutto-Sozialprodukts durch den Staat neu verteilt wurden. Da über die kommunalen Ausgaben in Norwegen keine ausreichenden Unterlagen zu erhalten waren,

kann hier keine genaue Berechnung vorgenommen werden. Nimmt man aber an, daß 1949 etwa 30 % des norwegischen Brutto-Sozialprodukts durch die öffentliche Hand in Anspruch genommen wurde, bei einem erwiesenen Anteil der reinen Einkommensübertragungen im Staatsbudget von 40 %, so ergibt sich für Norwegen eine Neuverteilung von 12 % des Brutto-Sozialprodukts. Da jedoch in Norwegen die Sozialausgaben der Gemeinden höher sind als die des Staates, dürfte sich in Wahrheit ein etwas höherer Prozentsatz ergeben.

Im gleichen Jahr 1948/49 verteilte der Staat in Großbritannien 13,1 % und im Jahre 1946/47 in den USA 7,5 % des Sozialprodukts 1). Schweden führte also damals unter den Wohlfahrtsstaaten mit 15 %. Nachdem aber - wie oben festgestellt wurde - der Anteil der reinen Einkommensübertragungen im schwedischen Staatsbudget seitdem von 47 % auf 39 % zurückging, wird dieser hohe Prozentsatz heute wohl nicht mehr erreicht.

4. Die Verteilung des Einkommens nach Einkommensgruppen

Trotz ungünstiger Nebenwirkungen hat die Betonung einer bewußten Einkommensneuverteilung durch eine entsprechende Gestaltung des Budgets seit ihrer Einführung in Skandinavien Erfolge zu verzeichnen. Dabei ist aber nicht festzustellen, ob die Ausgabenpolitik oder die Steuerpolitik den größeren Anteil daran hatten. Nach K. G. Hagstroem hat die prozentuale Verschiebung der Einkommensgruppen in Schweden folgendes Bild 2).

Mindesteinkommen pro Jahr in Skr.	1930	1945	1949
5.000	4,9	22,5	44,5
10.000	1,4	4,4	9,2
20.000	0,4	1,0	1,5
40.000	0,1	0,2	-
80.000	0,0	0,05	-

Auf den ersten Blick erstaunlich ist das starke Anschwellen der Gruppe, die mindestens 5.000 Skr. Einkommen hat. 1930 bezogen noch 93,2 % aller Einkommens-

1) A. M. Cartter, a. a. O., Seite 112.

2) K. G. Hagstroem "Die Veränderungen der Einkommensverteilung in verschiedenen Ländern" in Skandinaviska Banken 1950, Seite 73 ff.

bezieher weniger als 5.000 Skr. 1949 dagegen nur noch 44,8 %. Berücksichtigt man aber, daß die Geldverschlechterungen zwischen 1930 und 1949 die Kaufkraft der schwedischen Krone etwa auf die Hälfte sinken ließen, so wird die tatsächliche Einkommensteigerung der unteren Gruppe wesentlich kleiner. Bei der angesetzten Kaufkraftminderung entspricht die Gruppe "mindestens 5.000" in 1930 mit 4,9 % der Gruppe "mindestens 10.000" in 1949 mit 9,2 %. Die Kaufkraft dieser Schicht hat sich also in Wirklichkeit knapp verdoppelt.

Für Dänemark ergab die Verteilung der Steuerzahler und des Gesamteinkommens der privaten Haushalte nach Einkommensgruppen im Jahre 1949 folgendes Bild 1).

Einkommensgruppen	Anteil am Gesamteinkommen	Anteil an der Gesamtzahl der Steuerzahler
0 - 5 Tausend Dkr.	28,3 %	58,7 %
5 - 7	21,4	19,4
7 - 10	22,4	13,9
10 - 20	17,6	6,9
20 -	10,3	1,1

Aus der Tabelle wird eine relativ gleichmäßige Verteilung der Einkommen sichtbar. Diese schon weit fortgeschrittene Nivellierung der Einkommen wird stark begünstigt durch die Struktur der dänischen Wirtschaft, deren Kennzeichen kleine industrielle Unternehmungen und kleine landwirtschaftliche Betriebe sind. Der enge Binnenmarkt verhindert Großbetriebe mit Massenproduktion und fördert die kleine Unternehmung mit hoher Spezialisierung. Auf Grund dieser günstigen Vorbedingungen ist der Erfolg der dänischen Redistributionspolitik zu verstehen. "Das Problem für den Großteil des dänischen Volkes ist nicht Redistribution oder keine Redistribution, sondern: wieviel davon." 2) In jüngster Zeit hat sich jedoch hierin ein gewisser Wandel vollzogen. Selbst Arbeiter- und Gewerkschaftskreise vertreten heute eher eine Steigerung des allgemeinen Lebensstandards durch Rationalisierung und ähnliche Maßnahmen, als wie durch eine weitere Steigerung der Redistribution.

1) Nach K. Lemberg, a.a.O., Seite 72.

2) Derselbe, Seite 57.

5. Die Redistribution der Einkommen in Dänemark

Die einzige wissenschaftliche Arbeit, die eingehend die Einkommensverteilung eines skandinavischen Staates nach Ende des zweiten Weltkrieges untersucht, ist die Studie des Kopenhagener Universitätsprofessors F. Zeuthen und der beiden Leiter des Dänischen Instituts für Einkommensberechnung unter dem Titel "Redistribution of Income in Denmark", auf die oben schon einmal Bezug genommen wird 1).

Anschließend sollen die wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit aufgezeigt werden. Das untersuchte Kalenderjahr ist 1949. Da es noch vor Ausbruch des Korea-booms liegt, kann es als Normaljahr betrachtet werden. Die Einteilung der Steuerzahler geschieht nicht nach quantitativen Einkommensgruppen, sondern nach ihrer Stellung im Produktionsprozeß. Es wird aber ergänzend zwischen einer oberen und einer unteren Einkommensgruppe unterschieden, deren Grenze zwischen 10 und 11 Tausend Dkr. angenommen wird.

Obwohl die skandinavischen Staatsbudgets sehr viel Gemeinsames haben, darf doch das Ergebnis dieser Untersuchung nicht als repräsentativ für die skandinavischen Verhältnisse gelten. Der geringere Anteil der Landwirte in Schweden und Norwegen, die andere Struktur des schwedischen Steuersystems, sowie der andersartige Aufbau des Sozialhaushaltes in Norwegen würden abweichende Ergebnisse bedingen. Nur auf Dänemark beschränkt (was die Arbeit ja auch will) ergeben sich jedoch interessante Daten, welche die Verteilung der Sozialausgaben und Subventionen, sowie des Steueraufkommens, auf bestimmte Einkommensgruppen in einem typischen Wohlfahrtsstaat sichtbar machen.

Das durchschnittliche Einkommen 1949 ²⁾ (in Dkr.)

	Zahl der Steuerzahler (Tausend)	Ø -Eink. p. St. Z.	Gesamteinkommen pro Kopf der Bevölkerung
1) Arbeitnehmer	1.284	6.644	3.293
2) Selbst. Landwirte	185	11.405	3.639
3) Sonstige Selbst.	216	17.596	6.539
4) Personen außerhalb d. Produkt. +)	370	4.217	3.305
	2.055	7.786	3.786
untere Eink. Gr.	1.781	5.727	2.971
obere Eink. Gr.	274	21.168	7.314

+) vor allem Rentner und Pensionäre. Schüler und Studenten sind als Arbeitnehmer erfaßt.

Anmerkungen siehe nächste Seite.

Die Verteilung der Sozialausgaben und Subventionen 1949 ¹⁾

	Persönl. Eink. (in Mill. Dkr.)	davon Sub- ventionen	öffentlich. Gesundh. D.	Sozial- ausgab.	Gesamt
Arbeitnehmer	8.530	2,6 %	1,9 %	4,4 %	8,9 %
Selbst. Landwirt.	2.110	1,7	1,7	1,2	4,6
Sonst. Selbst.	3.800	1,7	0,9	0,6	3,2
Personen außerhalb d. Produkt.	1.560	2,5	1,9	36,4	40,8
davon					
untere Eink. Gr.	10.200	2,7	2,1	9,5	14,3
obere Eink. Gr.	5.800	1,5	0,9	0,4	2,8

Die Tabelle zeigt deutlich, wie stark die unteren Einkommensgruppen (und hier wieder besonders Rentner und Pensionäre) zu Lasten der oberen Einkommensgruppen (vor allem der Selbständigen) von der redistributiven Tätigkeit des Staates profitieren. Die stärkste Wirkung geht dabei von den Sozialausgaben aus, während die der Subventionen verhältnismäßig gering ist.

Die Steuer- und Beitragsleistungen der einzelnen Einkommensgruppen in 1949 ²⁾

	Persönl. Einkommen (i. Mill. Dkr.)	daraus wurden bezahlt für:				Gesamt
		Eink. St.	Verm. u. Grundst.	Zölle u. Verbr. St.	Sozial- beitr.	
Arbeitnehmer	8.530	9,8 %	1,3 %	11,9 %	2,0 %	25,0 %
Selbst. Landwirt.	2.110	7,1	8,2	7,7	0,7	23,7
Sonst. Selbst.	3.800	14,2	2,5	8,9	0,3	25,9
Personen außerhalb d. Produkt.	1.560	7,5	2,5	9,8	1,0	20,8
davon						
untere Einkommensgruppen		7,3	2,2	11,2	2,0	22,7
obere Einkommensgruppen		15,6	3,3	9,1	0,1	28,1

Anm. vorher. Seite: 1) s. Anm. Seite 89. 2) K. Lemberg usw. a. a. O., S. 76.

1) K. Lemberg usw. a. a. O., Seite 78.

2) Derselbe a. a. O., Seite 81.

Es ist bemerkenswert, wie gleichmäßig sich die Belastung der dänischen Volkswirtschaft mit Steuern und Sozialbeiträgen auf die vier Einkommensgruppen verteilt. Sehr deutlich kommt zum Ausdruck, daß jede Einkommensgruppe in jeweils derjenigen Steuergruppe ihre höchsten Leistungen erbringt, die ihre Stellung und Funktion im Wirtschaftsprozeß kennzeichnet. Bei den Arbeitnehmern mit ihrem starken Hang zum Konsum sind es die Zölle und Verbrauchssteuern, bei den Landwirten die Grund- und Vermögenssteuer und bei den selbständigen Berufen die Einkommensteuer, welche den jeweils größten Teil ihrer Gesamtleistung kennzeichnen. Lediglich bei den Rentnern und Pensionären ist keine herausragende Steuergruppe festzustellen.

Die Verteilung der geleisteten Steuern und der erhaltenen sozialen Ausgaben (incl. Subventionen) in 1949 ¹⁾

	Persönl. Eink. (Mill. Dkr.)	bezahlte Steuern	erhaltene Sozialleist.	Steuern ./. Sozialleist.
Arbeitnehmer	8.530	25,0 %	8,9 %	16,1 %
Selbst, Landwirte	2.110	23,7	4,6	19,1
Sonst. Selbst.	3.800	25,9	3,2	22,7
Personen außerhalb d. Produkt.	1.560	20,8	40,8	./. 20,0 (!)

Hier ist klar zu erkennen, in welchem beträchtlichem Ausmaß die Gruppe der Rentner und Pensionäre von den übrigen Einkommensgruppen alimentiert wird. Das Einkommen dieses Personenkreises besteht zu über 40 % aus vom Staat verteilten Sozialleistungen, die auf dem Wege der Steuer von den übrigen Gruppen erbracht wurden. Rentner und Pensionäre erhielten vom Staat beinahe das Doppelte von dem zurück, was sie an Steuern an ihn abführten.

Für diejenigen Personen, die im Arbeitsprozeß stehen und letztlich diese sozialen Lasten tragen, hat die starke redistributive Tätigkeit des Staates jedoch auch Vorteile. Einmal verringern sich ihre Ausgaben für arbeitsunfähige Angehörige und außerdem brauchen sie nicht durch Sparen oder Versicherung für ihre eigene Altersversorgung zu sorgen. Das Problem der schleichenden Geldentwertung, das gerade in Wohlfahrtsstaaten sehr groß ist, verliert dadurch für sie viel von seiner Schärfe.

1) K. Lemberg usw., a.a.O., Seite 82.

VII. Die Beeinflussung der Investitionsneigung

Die bis Anfang 1955 in Skandinavien geübte künstliche Niedrighaltung des Zinsfußes bedeutete eine Prämie auf jede, auch die unproduktivste Kapitalinvestierung. Es entwickelte sich deshalb eine sehr hohe private Investitionsneigung bei gleichzeitig schwacher Sparkapitalbildung. Dabei hat die private Investitionstätigkeit für sich allein genommen, nie einen besorgniserregenden Umfang erreicht. Die allgemeine Überinvestition wurde vielmehr durch die unvermindert hohe Investitionstätigkeit des Staates hervorgerufen. So betrug in Schweden 1955 die Privatinvestition nur 40,5 % der gesamten Investitionen, gegen 59 % des Staates. Trotzdem richtet sich der Hauptstoß der konjunkturdämpfenden Maßnahmen immer wieder gegen die Privatinvestitionen, während die des Staates als selbstverständliche Tätigkeit angesehen werden und weitgehend unbehelligt bleiben. Unter dem Blickwinkel des Vorranges der staatlichen Investitionen erwies sich natürlich das private Investitionsvolumen bald als zu groß.

Da die Kosten einer aus eigenen Quellen finanzierten Investition wegen der niedrigeren Zinsen und des kleineren Risikos geringer sind, als jene, die vom Kapitalmarkt oder sonstigen Quellen gespeist werden, ergab sich mit steigenden Gewinnen eine zunehmende Selbstfinanzierung in den skandinavischen Betrieben. Diese wachsende Selbstfinanzierung bedeutete einen expansiven, die Investitionsneigung fördernden Faktor und damit eine unerwünschte Verstärkung der kumulativen Aufwärtsbewegung. Außerdem ergab sich die Gefahr von Kapitalfehlleitungen.

1. Die steuerliche Beeinflussung der Investitionen

Im Rahmen einer antizyklischen Fiskalpolitik wird eine Beeinflussung der Investitionsneigung mit steuerpolitischen Maßnahmen vertreten. Es wird gefordert, "bei kontraktiven Prozessen und in der Rekonvaleszenz die Investitionen aus eigenen Quellen überhaupt zu ermöglichen und darüber hinaus weitgehend zu fördern, sie hingegen in den expansiven Phasen mit gleichem Nachdruck zu hemmen". 1)

Die skandinavische Politik des billigen Geldes, die ihre theoretische Begründung darin hat, in Depressionszeiten die Investitionsneigung zu stimulieren, wurde jedoch selbst in den Zeiten der Hochkonjunktur beibehalten. Man befürchtete bei einem Steigenlassen des Zinsfußes unangenehme Kostenerhöhungen. Da somit eine Ausrichtung der privaten Investitionstätigkeit am herrschenden Zinssatz nicht

1) Karl-Konrad Littmann, a. a. O., Seite 559.

erfolgen konnte, setzte man - neben direkten Kontrollmaßnahmen - steuerpolitische Maßnahmen zur Investitionsdämpfung ein.

Das Problem der steigenden Selbstfinanzierung suchte man in Skandinavien damit zu lösen, daß versucht wurde, die Unternehmer durch Steuerbegünstigungen in der Aufschwungphase zu veranlassen, einen Teil des steuerbaren Gewinns an einen staatlichen Investitionsfonds abzuführen. Neben Dänemark hat vor allem Schweden bereits 1938 ein Gesetz erlassen und im Mai 1947 modifiziert, das in diesem Sinne die Investitionstätigkeit bremsen soll. Die hauptsächlichsten Bestimmungen dieses Gesetzes sind folgende ¹⁾.

- 1) AGs können ihren steuerpflichtigen Gewinn um bis zu 20 % (bei besonders hohem Gewinn bis zu 35 %) verringern, wenn der betreffende Betrag in einen von vier Investitionsfonds abgeführt wird. Die Verwendung der Fondsgelder hängt von der Zustimmung der Regierung ab.
- 2) Die Fonds sollen in Krisenzeiten aufgelöst werden, um als stimulierende Investitionen die Geschäftstätigkeit zu beleben. Die Mittel müssen, je nach Fonds, entweder für Bauten, Kauf von Maschinen, für Investitionsgüter oder für die Forschung in der Kohlenindustrie verwendet werden. Die Gelder bleiben als Rücklagen in der jeweiligen Unternehmung, sie müssen nicht an den Staat abgeführt oder in Staatspapieren angelegt werden. Der Betrieb hat einen Plan zur Verwendung dieser Gelder auszuarbeiten.
- 3) Die Verwendung der Fonds hängt von der Regierung ab. Sie bestimmt den Zeitpunkt ihrer Auflösung, der Verwendungszweck ist durch jeweils eine der vier Ausgabearten festgelegt. Die Regierung kann erlauben oder verlangen, daß ein bestimmter Fonds aufgelöst wird und welche Unternehmen oder Branchen davon betroffen sind. Darüber hinaus kann die Zweckbindung der Fonds aufgehoben werden. Die Regierung hat also alle Bewegungsfreiheit.
- 4) Verwendet ein Unternehmen die Rücklagen ohne Zustimmung der Regierung, wird der gesamte aufgelöste Betrag zu dem gerade geltenden Satz versteuert. Der steuerbare Betrag wird um 3 % Zinsen seit Bildung des Fonds erhöht. Das gleiche geschieht, wenn ein Unternehmen sich weigert seinen Fonds aufzulösen.

1) John P. Shalton and Goran Ohlin "A Swedish Tax Provision for Stabilising Business Investment" in "The American Economic Review", June 1952, Seite 375.

- 5) Sind die Fonds nach 10 Jahren (auf 15 Jahre verlängerbar) noch nicht aufgelöst, unterliegen sie der vollen Besteuerung + 2 % Zinsen.
- 6) Bei Erstellung von Bauten oder Anschaffungen von Investitionsgütern aus Mitteln eines Fonds dürfen keine Sonderabschreibungen darauf vorgenommen werden, um den steuerbaren Gewinn zu verkleinern. Es darf nur die übliche Normalabschreibung vorgenommen werden. Diese Bestimmung ist sehr wichtig, da in Schweden z.B. Maschinen aus Steuergründen im Anschaffungsjahr vollkommen abgeschrieben werden können, sonstige Investitionsgüter bis zu 30 %. 1)

Eine eigentliche Bewährung dieser Investitionsfonds konnte noch nicht erfolgen, da seit ihrer Einführung keine ernstliche Krise stattfand und ihr Umfang unbedeutend blieb. Sie sollen heute auch mehr unter dem Gesichtspunkt der augenblicklichen Überinvestition gebildet werden, als mit Hinblick auf eine spätere stimulierende Wirkung.

Daß die Unternehmen von den Möglichkeiten dieser Fonds nur geringen Gebrauch machten, ist auf mehrere und erhebliche Nachteile zurückzuführen. Auf die Dauer bietet sich nämlich gar keine fühlbare Steuerersparnis. Da mit den Feldern vorgenommene Investitionen nicht so schnell abgeschrieben werden können, wie man es normalerweise tut. Es wird lediglich der Zeitpunkt der Steuerersparnis vorgelegt und zwar vor die Ausgabe. Die Besteuerung zum gerade geltenden Tarif bei Auflösung ohne Zustimmung der Regierung bzw. nach 10-jähriger Nichtverwendung und die 3 %ige Zinszahlung, bedeutet einen erheblichen Unsicherheitsfaktor. Zukünftige gegen heutige Steuern einzuhausen, ist bei den derzeitigen Gesetzen des steigenden Tarifs ein risikoreicher Pausen. Andere abschreckende Momente sind die den Betrieben aufgezwungene Verwendungsart, sowie die zeitliche Festlegung durch den Staat. Darüber hinaus sind die Unternehmer abgeneigt, eine Depression anzunehmen und im Hinblick darauf Rücklagen zu bilden.

1) Im Mai 1950 wurde zusammen mit einer 12 %igen Investitionssteuer das Recht der völligen Abschreibungsmöglichkeit innerhalb des Anschaffungsjahres für Maschinen, Warenlager usw. beschränkt.

Es ist daher leicht einzusehen, daß die schwedischen Investitionsfonds bis jetzt weitgehend bescheidene und konjunkturpolitisch wirkungslose Größen annahmen. Ende 1953 hatten die Fonds Mittel von 251 Mill. Kronen, 80 % davon waren für Bauten bestimmt, wohl vor allem, weil dafür die sofortigen Abschreibungsmöglichkeiten nicht so günstig sind. Bei einem gleichzeitigen Investitionsvolumen von rund 5 Mrd. Kronen sinkt die Bedeutung der Fonds auf Null. Sie machen etwa 0,7 % des Brutto-Sozialprodukts des gleichen Jahres aus ¹⁾).

2. Direkte Kontrollmaßnahmen

Da eine Verminderung der Selbstfinanzierung über Steuervergünstigungen für unterlassene Investitionen sehr bald als unzureichende Maßnahme erkannt wurde, griff man zu direkten Kontrollmaßnahmen. Allein Dänemark brauchte nicht mit scharfen Mitteln gegen das wachsende Investitionsvolumen vorgehen, da die dortige bewegliche Diskontopolitik automatisch eine gewisse Selektion bedeutet.

1951 führte Schweden eine 12 %ige Investitionsabgabe ein und begrenzte die Abschreibungsmöglichkeiten für AGs. 1955 beschloß man in Norwegen alle industriellen Neubauten, den Kauf von Schiffen und von importierten Kraftfahrzeugen mit einer Sondersteuer von 10 % zu belasten. Ebenfalls Anfang 1955 erhöhte Schweden die Besteuerung der Gesellschaftsgewinne und führte erneut eine 12 %ige Investitionssteuer ein, nachdem die vorhergehende 1953 wieder abgeschafft worden war. 1951 wurde in Norwegen die Vermögenssteuer ver fünfacht, sowie die Gesellschaftssteuer heraufgesetzt.

In Norwegen und Schweden bestehen außerdem umfangreiche Preiskontrollen für bestimmte Waren und Dienstleistungen. Eine Kreditbegrenzung erfolgt durch Selektion der Banken, die Vorzugslisten führen, an deren Spitze staatliche Investitionen stehen.

Vorerst zeigt sich allerdings noch nirgends eine fühlbare Verlangsamung der Investitionen, vor allem wohl deshalb, weil in der augenblicklichen Expansion eine Überwälzung der steigenden Kosten auf den Konsumenten nicht sehr schwierig ist. Somit wirken die staatlichen Versuche, mit Hilfe von Steuererhöhungen

1) 1953 wurde die Steuerfreiheit für die genannten Konjunkturrücklagen aufgehoben; seitdem nahm der Investitionsfonds nicht mehr zu.

die Investitionsneigung zu reduzieren, letzten Endes nur prei-steigernd und ver-stärken damit den inflationistischen Trend. Trotz dieser scheinbaren Wirkungs-losigkeit wird dabei jedoch der Bewegungsspielraum der Privatwirtschaft und ihre Initiative immer mehr eingeengt. Dieser Spielraum ist aber gerade in Skan-dinavien erforderlich, um eine ständige Anpassung an die Erfordernisse des Weltmarktes möglich zu machen. Eine weitere Drosselung der privaten Investi-tionen würde für die skandinavischen Volkswirtschaften, die letzten Endes immer noch auf Privatinitiative und nicht auf staatliche Unternehmertum beruhen, sind, bedeuten, daß keine Voraussetzung für eine weitere Verbesserung des all-sich schon hohen Lebensstandards vorhanden ist. Augenblicklich hat trotz hoher Besteuerung der Verbrauch immer noch den Vorrang vor produktiven Investiti-onen. Die Konsequenz für die Zukunft wäre eine stagnierende Wirtschaft. Gerade dies zu vermeiden war aber doch das ursprüngliche Ziel der Fiskal Policy.

VIII. Die staatliche Schuldenpolitik

Trotz der Überschüsse, die jährlich in den Betriebsbudgets erzielt werden, schließen die Gesamtbudgets der skandinavischen Staaten - bei seltenen Aus-nahmen - mit einem Defizit ab. Dieser Tatbestand ergibt sich durch die schon beinahe zwei Jahrzehnte geübte Praxis der Erweiterung des Budgets. Das durch laufende Einnahmen kaum gedeckte Kapitalbudget wird zunächst - außer in Schweden, wo die Einnahmen des Kapitalbudgets nur aus Abschreibungen und Darlehensaufnahmen bestehen - durch den Überschuß des Betriebsbudgets aufge-füllt. Aber auch laufende Einnahmen plus Überschuß genügen in den seltensten Fällen, um die hohen Ausgaben des Kapitalbudgets zu decken. So entsteht zu-nächst im Kapitalbudget und damit auch im Gesamtbudget ein Defizit. Dieses Defizit wird durch laufende Schuldenaufnahme des Staates honoriert.

Alle drei Staaten besitzen eine Staatsschuldenverwaltung, die direkt dem Parla-ment unterstellt ist. Sie beruht, ebenso wie die Staatskasse, welche durch die Regierung verwaltet wird, ein Konto bei der jeweiligen Nationalbank¹⁾. Die Schwedische Staatsschuldenverwaltung hat neben der Manipulation der Staats-schuld noch eine besondere Aufgabe. Sie stellt nämlich die Gelder für Investi-tionsermächtigungen zur Verfügung, wobei sie die Bedingungen unter eigener Verantwortung festsetzt. Ihre Einnahmen bestehen hier zunächst aus Kapitalver-

1) H. Weichmann, a.a.O., Seite 712 ff.

äußerungserlösen und den im Betriebsbudget bewilligten Beträgen für Abschreibungen auf Kapitalverluste. Die Differenz zwischen den Investitionsanforderungen und den Einnahmen ergibt die Höhe des staatlichen Anleihebedarfes. Die schwedische Staatsschuldenverwaltung hat eine eigene Bilanz. Als Aktiva erscheinen die verbenden Investitionen, als Passiva die Staatsschuld minus Forderungen gegen die Staatskasse. Somit erscheinen die Anleiheoperationen nicht im Budget, sondern in der Bilanz der Staatsschuldenverwaltung.

1. Die Entwicklung der Gesamtschuld

Die Höhe der Gesamtschuld, aufgeteilt in Inlands- und Auslandsschuld zeigt die folgende Tabelle ¹⁾.

(In Millionen der jeweiligen Landeswährung.)

<u>Dänemark</u>	<u>1947</u>	<u>1949</u>	<u>1951</u>	<u>1953</u>
Inlandsschuld +)	5.559	3.811	2.884	3.909
Auslandsschuld	<u>960</u>	<u>1.325</u>	<u>2.086</u>	<u>1.758</u>
	6.519	5.136	4.970	5.667

<u>Norwegen</u>				
Inlandsschuld	5.951	5.069	3.733	4.152
Auslandsschuld	<u>702</u>	<u>1.096</u>	<u>1.151</u>	<u>1.122</u>
	6.653	6.165	4.884	5.274

+) Ohne Verschuldung bei der Nationalbank plus Schatzanweisung und Verschuldung bei Postgiro, die in Dänemark nicht zur eigentlichen Staatsschuld gerechnet werden. Die betreffende Summe betrug in den jeweiligen Jahren

5.224 3.220 2.645 2.345

Schweden war immer bemüht, eine möglichst geringe Auslandsverschuldung einzugehen, um seine an sich schon angespannte Zahlungsbilanz nicht zusätzlich zu belasten. So hat es lediglich eine Anleiheschuld in der Schweiz von insgesamt 110 Mill. Sfr. (50 Mill. im Frühjahr 1954 und 60 Mill. im Herbst 1954)

- 1) Statistisk Årsbok för Sverige 1954, Seite 435;
 Statistisk Årbok for Norge 1950, Seite 404;
 Statens Finanserne, a.a.O., Seite 46;
 Statistisk Årbog 1948, Seite 404.

und einen Dollarkredit der Export-Importbank in Washington von umgerechnet 106 Mill. Skr. Die gesamten Staatsschulden Schwedens betragen für die betreffenden Jahre

1947	1949	1951	1953
11.420	11.861	12.421	12.532

Norwegen bemüht sich schon jahrelang intensiv um ausländische Kredite, aber der wirtschaftspolitische Kurs der Regierung schreckt viele Kreditgeber ab, langfristig Kapital in Norwegen anzulegen. Neben Schwierigkeiten der Gewinntransferierung ist es die Furcht vor einer Währungsabwertung, die bei der dauernden Geldwertverschlechterung und den geringen Gold- und Devisenreserven des Landes leicht zu verstehen ist. Somit sind einem weiteren Ansteigen der Auslandsschuld zwangsweise Grenzen gesetzt. Den Ausschlag gibt die vom Staat verfolgte Politik des billigen Geldes, die den Zinsfuß konstant auf einem niedrigen Stand hält. Die Kapitalrendite, die Norwegen bieten kann, läßt ihm im Wettbewerb mit anderen Ländern keine Chancen. Nur durch übernationale Institute besteht für Norwegen eine Möglichkeit Auslandsgeider zu bekommen. So gewährte die Weltbank 1954 ein erstes Darlehen von 25 Mill. Dollar und im Frühjahr 1955 ein zweites von 40 Mill. Dollar. Der Zins beträgt $1/8$ bis $1/4$ %, für norwegische Verhältnisse ein hoher Satz.

Setzt man die jeweilige Staatsschuld ins Verhältnis zum jährlichen Umfang des Betriebsbudgets, so ergibt sich für Dänemark und Norwegen für das Jahr 1955 ein ziemlich gleichartiges Bild. In beiden Ländern stieg der Budgetumfang von rund 2,5 Mill. in 1947/48 auf rund 4 Mill. in 1953/54. In beiden Ländern lag 1953 die gesamte Staatsschuld etwa 1,5 Mill. über dem Budgetumfang.

Die Entwicklung innerhalb der Staatsschulden ist dagegen sehr unterschiedlich. In Dänemark hat die Inlands- und Auslandsschuld eine gegenläufige Wellenbewegung, während sie in Norwegen gleichläufiger sich entwickelt, bei sinkender Inlands- und steigender Auslandsverschuldung.

Schwedens Budgetumfang stieg von rund 4 Mill. in 1947/48 auf rund 8,5 Mill. in 1954/55. Er hat sich also mehr als verdoppelt. Dabei ist aber die in Schweden besonders starke Geldentwertung zu berücksichtigen. Die gesamte Staatsschuld Schwedens hatte am 31.12.1955 einen Stand von 16.081 Mill. Skr. erreicht. Sie ist damit nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zum Budgetumfang die größte in Skandinavien. Allerdings war sie als Folge der Militär- und Verteidigungsausgaben im zweiten Weltkrieg von 2,6 Mrd. in 1939 auf 11,5 Mrd. 1945 gestiegen. Trotz ihrer heutigen Rekordhöhe unternimmt man aber keine Anstrengung zu einer zielbewußten Amortisation, sondern überläßt eine eventuelle Tilgung

weiterhin dem jeweiligen Überschuß des Betriebsbudgets. Man steht auf dem Standpunkt, daß eine Nationalschuld, so lange sie im Inland besteht, keine Belastung für die Volkswirtschaft darstelle und daß der Zinsendienst aus den Überschüssen der staatlichen Betriebe und Fonds finanziert werden könne. So lange das Nationaleinkommen und damit die Besteuerungsgrundlage ständig ansteige, brauche eine entsprechende Zunahme der Staatsschuld keine Besorgnis auszulösen. Die Zinszahlung bedeute "nur eine Umverteilung des Einkommens unter den Steuerzahlern und nicht eine Nettobelastung derselben". ¹⁾

2. Die Entwicklung der Inlandsschuld ²⁾

<u>Dänemark</u>	<u>1946</u>	<u>1950</u>	<u>1951</u>	<u>1952</u>	<u>1953</u>	<u>1954</u>
kurzfristig +)	1.935	1.444	1.053	1.014	940	860
langfristig	<u>1.084</u>	<u>1.725</u>	<u>1.831</u>	<u>2.149</u>	<u>2.969</u>	<u>3.247</u>
	3.019	3.169	2.884	3.163	3.909	4.107

+) ohne Verschuldung bei der Nationalbank!

Norwegen

kurzfristig	-	380	426	622	1.198	-
langfristig	-	<u>3.632</u>	<u>3.733</u>	<u>3.676</u>	<u>4.152</u>	-
		3.632	3.733	3.676	4.152	

Schweden

kurzfristig	2.047	3.194	3.421	2.676	2.489	3.197
langfristig	<u>7.966</u>	<u>8.879</u>	<u>8.999</u>	<u>9.653</u>	<u>10.043</u>	<u>11.862</u>
	10.013	12.073	12.420	12.329	12.532	15.059

Am gegenläufigsten ist die Entwicklung zwischen Dänemark und Norwegen. Dänemark gelang es, seine kurzfristige Schuld ständig zu verringern und sie in ein günstiges Verhältnis zur fundierten Schuld zu bringen. Ähnlich wie Schweden versucht es, die Deckung des jährlichen Budgetdefizits weitgehend zu La-

1) C. Welinder a.a.O., Seite 124; siehe auch Evsey Domar "The Burden of the Debt and National Income" in "American Economic Review", Dec. 1944 S. 798-827.

2) Statens Finanserne a.a.O., Seite 46;

Statistisk Arbog 1954 S. 396 Riksgäldskontoret, "Den Svenska Statsskulden", 31.12.1954.

den der langfristigen Verschuldung; vornehmlich Norwegen ergeben müßte in den letzten Jahren lautend seine kurzfristige Schuld vergrößerte. Eine Hauptursache sind hier wieder die niederen Zinssätze, die es schwer machen, für Staatsanleihen genügend Zeichnungswillige zu finden. Von 1946 - 1955 war im Rahmen der von Norwegen dogmatisch verfolgten Politik des billigen Geldes der Zinssatz auf $2 \frac{1}{2} \%$ festgelegt. Für Anleihen war ein höherer Zinssatz als 3% verboten.

Das Verbot neben dem festgelegten kurzfristigen Zinssatz, ein noch höheren Zinssatz für langfristige Gelder entwickeln zu lassen, wird dabei mit folgender theoretischer Argumentation begründet ¹⁾,

Der langfristige Zinsfuß ist eine Belohnung dafür, daß das Risiko eines Steigens des Zinsniveaus und damit einer Entwertung der einmal gekauften Papiere eingegangen wird. Nachdem ein Staat mit konsequent durchgeführter Politik der Vollbeschäftigung den Zinsfuß unter Kontrolle hat und im jahrelangen auf dem einmal gewählten Stand halten wird, verliert der langfristige Zinsfuß als Risikoausgleich für eine eventuelle Zinssteigerung jede Berechtigung. Die Haltung von Staatspapieren ist ohne jedes Risiko, da der Zinsfuß ohne Willen des Staates nicht erhöht werden kann. Der Unterschied zwischen lang- und kurzfristigen Wertpapieren verschwindet vollkommen, "weil ein Geldtitel, der jederzeit zu einem festen Preis gegen Bargeld verkauft werden kann, beinahe so gut ist wie Bargeld selbst". ²⁾ Es wäre ungerecht, wenn der Sparer bei der Anlage von Geldern in langfristigen Staatspapieren den Vorteil des höheren Zinsfußes wahrnehmen könnte, ohne gleichzeitig irgendwelches Risiko eingehen zu müssen.

Die Abschaffung des langfristigen Zinssatzes bedeutet aber nicht nur das gleichzeitige Verschwinden des Entwertungsrisikos, sie bedeutet vor allem gleichbleibende und niedrige Kosten für die Verschuldung des Staates. Somit ist für Norwegen nicht nur die Höhe der Nationalschuld kein großes Problem, sondern auch - infolge des minimalen Zinsgefälles - die Zusammensetzung nach lang- und kurzfristiger Verschuldung.

Auf Grund des "Rate of Interest Limitation Akt" vom 15.7.1953 müssen alle Darlehen und Anleihen, die zur öffentlichen Zeichnung aufgelegt werden, von der Bank von Norwegen genehmigt sein. Alle Zinsen, sowie deren Veränderungen, müssen laufend gemeldet werden. Es kann Genehmigung, oder Ablehnung erfolgen.

1) M. Kalecki "Drei Wege zur Vollbeschäftigung" in "Vollbeschäftigung", Bern 1946 Seite 184 ff.

2) Derselbe, a.a.O., Seite 185.

Bei Nichterfüllen dieser Vorschrift können Geldstrafen oder Gefängnis bis zu 3 Monaten verhängt werden ¹⁾. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß die Privatindustrie oder Privatbanken, die vom Staat benötigten Gelder abschöpfen indem sie höhere Verzinsung und günstigere Bedingungen gewähren.

Norwegen bietet interessante Beispiele dafür, welche Auswege gefunden werden, um staatliche Zwangsmaßnahmen zu umgehen. So legte die Stadt Oslo im Juni 1953 eine Anleihe von 50 Mill. Nkr. auf. Der Zinssatz wurde auf 3 % festgelegt; geplant waren 3 1/2 %, was aber von der Aufsichtsbehörde verboten wurde. Um den Zinsstop zu umgehen, erhielt daraufhin die zeichnende Bankengruppe eine Provision von 2 Mill. Kronen, das sind 4 %. ²⁾

Die Entwicklung der schwedischen Inlandsschuld seit 1945,
aufgeteilt in fundierte und schwebende Schuld ³⁾

	fundierte Schuld	davon verzins- liche Anleihen	schwebende Schuld	Summe
1945/46	9.480	8.195	1.715	11.195
1947/48	8.981	7.512	2.506	11.487
1949/50	8.879	7.125	3.194	12.073
1951/52	9.653	7.219	2.676	12.329
1953/54	10.934	8.679	2.653	13.587
1954/55	12.503	9.430	2.021	14.524

Wie die Tabelle zeigt, ging Schweden mit einer sehr hohen Staatsverschuldung in die ersten Nachkriegsjahre. Die weitere Entwicklung verlief nicht mehr so stürmisch wie während des zweiten Weltkrieges. Sie war zwar weiterhin stetig nach oben gerichtet, aber in gemäßigtem Tempo. Man bemühte sich, die schwebende Schuld möglichst niedrig zu halten, was auch gut gelang. Aufschlußreich ist die Entwicklung der fundierten Schuld.

1) International Financial News Survey, 5.6.1953, Seite 374.

2) IFNS 29.1.1954, Seite 232.

3) Statistisk Årsbok för Sverige 1954 Seite 314;

Vierteljahresbericht der Skandinaviska Banken AB, Juli 1956, S. 111;

Riksgäldskontoret, Årsbok, 1955 S. 64.

	aufgelegte Anleihen	Tilgung	Zinsen	Prämien- obligationen
1945/46	1.886	778	270	1.095
1947/48	420	812	320	1.400
1949/50	428	212	320	1.425
1951/52	1.393	739	362	1.557
1953/54	1.501	612	365	1.725
1954/55	-	-	377	1.898

Es fällt zunächst trotz Steigen der Schuldsomme die verhältnismäßig gleichbleibende Tilgungszahlung auf, die in der oben erwähnten Einstellung zu den Auswirkungen einer wachsenden Nationalschuld begründet ist. Weiterhin zeigt sich, daß die Erhöhung der fundierten Schuld weitgehend durch Ausgabe von Prämienobligationen erfolgt, die jedes Jahr aufgelegt und durch ihre hohen Gewinnchancen sehr schnell beim Publikum untergebracht werden. So hatte die Prämienanleihe vom Februar 1955 einen Höchstgewinn von 250.000 Skr. und einen Sondergewinn, anlässlich der ersten Ausschüttung, von 750.000 Skr. Durch diese Art des Prämienparens konnte man auch die stetig zurückgegangene Sparquote etwas verbessern.

In der Hauptsache aber soll die Anleihetätigkeit der skandinavischen Staaten eine doppelte Funktion erfüllen. Einmal dient sie der Mittelaufbringung zur Deckung der Budgetdefizite, zum anderen soll sie die Kaufkraft der Verbraucher reduzieren. Es zeigt sich aber, daß beide Forderungen gleichzeitig nicht erfüllt werden können. Da über das Kapitalbudget die abgeschöpften Summen wieder in den volkswirtschaftlichen Kreislauf einströmen, bleibt die wirksame Nachfrage als ganzes nahezu unverändert. Es ergibt sich lediglich eine quantitative Neuverteilung, die der Staat mit den abgeschöpften Beträgen in dem von ihm gewünschten Sinn vornehmen kann.

3. Die Schuldentilgung

Da die schwedische Staatsschuldenverwaltung gleichzeitig auch die Gelder für Investitionsermächtigungen zur Verfügung stellt, erfolgt hier eine Schuldentilgung nur bei Entstehung eines Überschusses an verfügbaren Mitteln über die Investitionsanforderungen. Es gibt daher keine Tilgung der Staatsschuld im herkömmlichen Sinne. Dadurch ergeben sich auch die relativ hohen Defizite des schwedischen Kapitalbudgets, da ja nicht - wie in Dänemark und Norwegen - der Überschuss des Betriebsbudgets ins Kapitalbudget übernommen wird, wo das dann noch

verbleibende (verringerte) Defizit den tatsächlichen Verschuldungsbedarf anzeigt. Man kann die schwedische Schuldenmanipulation als Bruttorechnung, die dänische und norwegische dagegen als Nettorechnung bezeichnen.

Norwegen und Dänemark setzen jedes Jahr im Kapitalbudget einen festen Betrag zur Schuldentilgung ein, der möglichst konstant gehalten wird. Aus diesem Grund bewegt sich hier die Staatsschuld auch nicht so unkontrolliert nach oben wie in Schweden. In Norwegen kam es in den letzten Jahren sogar einige Male zu einem Überschuß im Kapitalbudget. Dieser Überschuß wurde zur zusätzlichen Schuldentilgung verwandt und erschien auf der Einnahmenseite des Kapitalbudgets unter dem Titel Schuldenaufnahme, aber mit negativem Vorzeichen. Durch diese "negative Darlehensaufnahme" war die Bilanz des Kapitalbudgets auch in diesen Fällen ausgeglichen.

Das norwegische Kapitalbudget 1951/52 - 1953/54 ¹⁾

<u>Ausgaben</u>	<u>1951/52</u>	<u>1952/53</u>	<u>1953/54</u>
Staatl. Unternehmen	441	450	351
Schuldenrückzahlung	307	257	258
	748	707	608
<u>Einnahmen</u>			
Überschuß des Betriebs- budgets	843	669	188
Kapitaleinnahmen	184	152	92
Schuldenaufnahme -	279	- 114	328
	748	707	608

1) Statistisk Arbok for Norge 1954, Seite 288-290.

C. Lehren und Erkenntnisse der skandinavischen Fiscal Policy

=====

"Die sozialökonomische Forschung, der das Experiment als Erkenntnismethode und als Prüfstein ihrer Theorien versagt bleibt, ist darauf angewiesen, aus den Erfolgen und noch mehr aus den Fehlern der Wirtschaftspolitik zu lernen." 1)

Diesen Satz wird man immer wieder beachten müssen, wenn man darangeht, ein Urteil zu fällen über bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen und ihre Ergebnisse. Denn: Die Wirtschafts- und Finanzwissenschaft hat keine Labore, in denen sie experimentieren kann; ihre Experimentierstube ist die Geschichte. Geschichte aber ist die Resultante der verschiedensten Kräfte. Die Wirtschaftspolitik ist eine von diesen. Nie steht sie allein und isoliert, sondern immer im Wechselspiel dieser sich gegenseitig beeinflussenden Faktoren. Die große Schwierigkeit liegt deshalb darin, "daß die unerläßliche Voraussetzung des naturwissenschaftlichen Experiments, die Isolierung des Beobachtungsobjekts, im Wirtschaftsleben und in der Wirtschaftspolitik naturgemäß niemals erfüllbar ist". 2)

Aber nicht nur von außen her beeinflussen beispielsweise politische, soziale, historische und psychologische Elemente die wirtschaftliche Entwicklung. Selbst innerhalb dieser gibt es wieder unzählige Interdependenzen. So kann die Finanzpolitik eines Landes dessen Geld- und Währungspolitik in eine bestimmte Richtung drängen. Hier liegt mit eine Ursache, warum modell- und theoriemäßig richtige Entscheidungen in der wirtschaftspolitischen Realität zu Mißerfolgen führen können.

Es ist jedoch zu beachten, daß von Erfolgen und Mißerfolgen niemals in dem streng kausaltheoretischen Sinn der exakten Naturwissenschaft gesprochen werden kann, sondern der Vergleich zwischen Zielsetzung und Ergebnis muß stets innerhalb des gegebenen politischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmens erfolgen.

Der entscheidende Nachteil dieses Mangels einer kausaltheoretischen Methode bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Ergebnisse besteht in der Unmöglichkeit, ein streng objektives Urteil zu finden. Dieses wird vielmehr, je nach politischer oder weltanschaulicher Einstellung des Betrachters, immer subjektiv gebunden sein.

1) G. Schmolders "Die Konjunkturpolitik der Vereinigten Staaten", Leipzig 1934 Seite 134.

2) Ibid. Seite 134.

Trotz dieser Einschränkungen soll im folgenden kurz versucht werden, einige Lehren und Erkenntnisse der skandinavischen Fiscal Policy aufzuzeigen. Dabei sollen nicht einzelne Maßnahmen kritisiert werden - dies geschah schon im Verlauf der Arbeit - sondern versucht werden, die großen Zusammenhänge zu sehen.

Zunächst kann festgestellt werden, daß die Finanztheorie der untersuchten drei Länder, sowohl in der Objektstellung, wie in der zeitlichen Entwicklung sehr vieles gemeinsam hat. Gleichzeitig übt die Theorie einen starken Einfluß auf die Finanzpraxis dieser Länder aus. Aus diesem Grund sind die "internationalen Gemeinsamkeiten der Finanzpolitik" ¹⁾ in Skandinavien besonders stark ausgeprägt. Es ist nämlich zu beobachten, daß man sich weitgehend gleichartige finanzpolitische Aufgaben gestellt hat (Sozial-, Subventions- und Investitionspolitik) oder daß diese Aufgaben gleichartig gestellt wurden (Verteidigung). Ebenso wurden gleichartige Lösungen gefunden, um die gestellten Aufgaben zu bewältigen. Dies hat zur Folge, daß "die Strukturen der betreffenden Finanzwirtschaften formal (Budgetverfassung) und material (Zusammensetzung der Ausgaben- und Einnahmensysteme) gewisse Übereinstimmungen aufweisen". ²⁾

Da die skandinavischen Staaten auch in ihrem ökonomischen, sozialen und politischen Aufbau nahe verwandt sind, werden hier diese "internationalen Gemeinsamkeiten der Finanzpolitik" besonders leicht möglich. Es ist aber nicht zu vergessen, daß trotzdem immer noch starke nationale Eigenarten, gerade auf dem Gebiet der Finanzpolitik bestehen.

Bei weitgehender Übereinstimmung von Theorie und Praxis spricht Neumark von "orthodoxer Finanzpraxis", im Gegensatz zur "empiristischen Finanzpolitik", die sich selbständig ihre Wege sucht ³⁾. In Skandinavien orientierte sich, wie schon erwähnt, die Finanzpraxis in den dreißiger Jahren ganz an den damals neu entstandenen theoretischen Grundsätzen. Im Laufe der Zeit, besonders aber in den Nachkriegsjahren, erwies sich nun, daß diese "orthodoxe Finanzpraxis" schwerfällig und unbeweglich ist. Die skandinavische Budgetpolitik richtete sich nämlich an der einmal für gut befundenen - und im damaligen Augenblick auch richtigen - theoretischen Grundeinstellung aus, hielt aber auch dann noch daran fest, als die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung schon wieder ein ganz anderes Bild aufwies und sich die theoretischen Voraussetzungen und Bedingungen der geübten

1) Siehe F. Neumark "Internationale Gemeinsamkeiten und nationale Eigenarten der Finanzpolitik" in Kyklos, Band 2, Bern 1948, Seite 317 ff.

2) Ibid. Seite 320.

3) Ibid. Seite 318.

Politik nicht mehr mit der Wirklichkeit deckten.

Das war der entscheidende Fehler der skandinavischen Finanzpolitik in der Nachkriegszeit. Sie erkannte nicht die auf eine bestimmte Phase der Konjunktur, nämlich Abschwung, Depression und beginnenden Aufschwung, begrenzte Wirksamkeit der Fiscal Policy, sondern führte diese selbst in Zeiten höchster Konjunktur weiter. Forcierte Ausgabenpolitik, redistributive Besteuerung und Schuldenerhöhung wirkten in diesem Moment nicht mehr konjunkturgegenläufig - wie es ihr Sinn ist, - sondern konjunkturverstärkend und trieben die einmal begonnene Expansion über ihre Eigengeschwindigkeit hinaus noch zusätzlich an. Aus diesem Grund hatten die skandinavischen Staaten auch als erste in Europa Vollbeschäftigung erreicht, mit ausgeprägtem Nachfragedruck, laufenden Preis- und Lohnsteigerungen und schleichender Kaufkräftentwertung.

Das dogmatische Verfolgen einer bestimmten Politik ohne Rücksicht auf die sich ändernden Daten brachte Skandinavien an den Rand der Inflation¹⁾. Man wollte sich über eine Erkenntnis hinwegsetzen, die schon vor 40 Jahren von W. Lotz ausgesprochen wurde: "Es gibt keine ewig gültigen Gesetze in der Finanzwissenschaft. Die gesellschaftliche Organisation, welche Subjekt der Finanzwissenschaft ist, entwickelt sich, ändert sich fortwährend." 2)

Nachdem also feststeht, daß in den nordischen Ländern selbst in der Hochkonjunktur noch ausgesprochene Depressionspolitik betrieben wurde, ergibt sich die Frage: Wollten die verantwortlichen Stellen, oder konnten sie vielleicht gar nicht anders? Die Antwort darauf lautet: Beides.

Lange, allzu lange war man überzeugt vom eigenen Dogma und seiner unbedingten Richtigkeit. Von der insgeheimen Erkenntnis, daß falsche Wirtschaftspolitik geführt wird, bis zu dessen öffentlichem Eingeständnis, verging dann nochmal wertvolle Zeit. So dauerte es bis Anfang 1955, als die Hochkonjunktur schon gewöhnliche Formen annahm, daß eine teilweise Revision der bis dahin getübten

1) Die Geldentwertung - gemessen an den Lebenshaltungskosten - betrug von 1950 - 1955 in

Dänemark	24 %	Bundesrepublik	12 %	Spanien	17 %
Norwegen	36 %	Schweiz	9 %	Italien	25 %
Schweden	36 %	Niederlande	5 %	Frankreich	32 %

Quelle: Preisindex der Lebenshaltung, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1956, Seite 126/127 +

2) W. Lotz "Finanzwissenschaft", Tübingen 1917, Seite 5.

Wirtschaftspolitik erfolgte. Der Zinsfuß wurde heraufgesetzt, das Wachstum der öffentlichen Ausgaben gebremst, die Besteuerung erhielt nachfragedämpfende Akzente. Der Erfolg stellte sich sofort in Form einer gewissen Beruhigung der konjunkturellen Entwicklung ein.

Das entscheidende Hindernis besteht jedoch nach wie vor darin, daß die einmal eingeführte und eingespielte Depressionspolitik nur schwer zunächst abzubauen und dann in eine expansionsbremsende umzuwandeln ist. Und zwar umso aussichtsloser, je später dies versucht wird. Politische Rücksichten spielen dabei eine wichtige Rolle.

Wo soll der Hebel heute angesetzt werden? Zwei Drittel der skandinavischen staatlichen Ausgaben bestehen aus Sozial- und Verteidigungsausgaben. Beide weisen eine wachsende Tendenz auf, die ihnen immanent ist. Bei den Sozialausgaben ist eine Änderung der Gesetze nicht mehr möglich, im Gegenteil: Auf dem Weg zum totalen Wohlfahrtsstaat den alle nordischen Länder gehen, kommen immer neue Lasten hinzu. Das Steigen der Verteidigungsausgaben ergibt sich weniger aus einem Wachsen der Kriegsgefahr, sondern durch die immer kostspieliger werdende Kriegstechnik.

Etwas günstiger verhält es sich bei der Gestaltung der Einnahmenseite, wenn auch hier einer weiteren Steigerung der Verbrauchssteuern (außer in Schweden) das Swiftsche Steuereinmaleins entgegensteht. Lediglich bei der Einkommensteuer ist noch ein gewisser, aber sehr enger Anspannungsspielraum gegeben. Man muß hier jedoch berücksichtigen, daß durch die laufenden Lohn- und Preissteigerungen sich, selbst bei gleichbleibenden Tarifen, schon steigende Einnahmen ergeben, da die Einkommensempfänger in immer höhere und damit progressivere Tarifgruppen rücken.

Eine Änderung des bestehenden Budgetaufbaues, der zwar durch seine Zweiteilung in Betriebs- und Kapitalbudget rein formal die Struktur der öffentlichen Finanzwirtschaft klarer erscheinen läßt, gleichzeitig aber die staatliche Investitionstätigkeit stark unterstützt und das Entstehen und "Verstecken" von Defiziten begünstigt, kommt im Augenblick nicht in Frage.

Somit sind die Möglichkeiten, zumindest eines raschen Umbaus der skandinavischen Finanzpolitik sehr begrenzt. Eine fühlbare Entlastung in ihrer Aufgabe, konjunkturgerecht zu arbeiten, könnte jedoch durch eine entsprechende und bewegliche Geld- und Kreditpolitik erfolgen, da diese schneller anpassungsfähig und rascher wirksam ist. Trotz der schon erfolgten Lösung von einem niedrigen

und starren Zinsfuß liegen hier noch erhebliche Möglichkeiten zur Bekämpfung der derzeitigen Spannungserscheinungen.

Ein erschwerendes Moment für die skandinavische Wirtschafts- und Finanzpolitik sind die organisierten Macht- und Interessentengruppen, die einen starken Einfluß auf Parlament und Regierung und damit auch auf wirtschaftspolitische Entscheidungen ausüben. Der amerikanische Nationalökonom G. L. Bach meint dazu: "Es scheint, daß eine Monetary-Fiscal Policy in einer freien Gesellschaft statt Vollbeschäftigung ohne Inflation viel eher Inflation ohne Vollbeschäftigung garantiert und zwar wegen dem steigenden Einkommensdruck, der von Monopolen und organisierten politischen Machtgruppen ausgeht." 1)

Trotz dieser etwas überspitzten Formulierung hat sich in Skandinavien doch gezeigt, daß die Regierungen weniger gegenüber Monopolen, als vielmehr den straff organisierten Machtgruppen der Arbeiter und Angestellten und vereinzelt auch der Unternehmer gegenüber eine schwache Stellung haben, da diese Gruppen das Ziel der staatlichen Wirtschaftspolitik "Vollbeschäftigung" für ihre eigenen und eigennützigen Bestrebungen ins Feld führen, so daß "wiederholte Preis- und Lohnforderungen in wachsendem Ausmaß eine kumulative, von der Fiscal Policy noch unterstützte Inflation hervorrufen". 2)

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

Fiscal Policy in ihrer heutigen Form ist eine wirksame Waffe zur Bekämpfung einer Depression oder ihrer Entstehung. Weiterhin kann sie einen beginnenden Aufschwung wirkungsvoll unterstützen. In dem Augenblick aber, wo die Hochkonjunktur beginnt, wird sie untauglich, ja sogar schädlich. Eine konsequente Umwandlung ihrer bis dahin betont expansiven Methoden in entsprechend kräftige kontraktive Maßnahmen scheitert nämlich an politischen und psychologischen Rücksichten sowie am zähen Beharrungsvermögen einer einmal begonnenen staatlichen Verhaltensweise - vor allem, wenn sie populär ist.

Hätte man in Skandinavien diese Grenze der Fiscal Policy schon früher erkannt und sich rechtzeitig, d. h. bei beginnender Hochkonjunktur, von ihr gelöst, so wäre es höchstwahrscheinlich - auch unter Berücksichtigung der weltwirtschaftlichen Entwicklung - nicht zu den derzeitigen hochgradigen Spannungserscheinungen gekommen.

1) G. L. Bach "Monetary-Fiscal Policy Reconsidered" Journal of Political Economy October 1949.

2) G. L. Bach, a. a. O., Seite 254.

Betrachtet man Vollbeschäftigung unter Vernachlässigung aller anderen Faktoren als das Hauptziel der Wirtschaftspolitik, so war die skandinavische Fiscal Policy erfolgreich. Die nordischen Länder genießen schon seit Jahren - auch dank einer günstigen Weltwirtschaftskonjunktur - Vollbeschäftigung, hohen Lebensstandard, große soziale Sicherheit und relativ gleichmäßige Verteilung der Einkommen. Sieht man aber in Vollbeschäftigung und stabilem Preisniveau das erstrebenswerteste Ziel der Wirtschaftspolitik, so ist die skandinavische Fiscal Policy gescheitert. Der Preis für die aufgezeigten Errungenschaften ist sehr hoch: Eine laufende Geld- und Währungsverflechterung, die wesentlich höher ist als in anderen vergleichbaren Ländern, eine stete Verkleinerung des privaten Verbrauchs- und Investitionssektors zugunsten der öffentlichen Hand, sowie eine wachsende Belastung der Zukunft durch Sozialgesetze, deren volle Auswirkung sich erst in ein paar Jahrzehnten zeigen wird.

Heute besinnt man sich in Skandinavien, ob die totale Außerachtlassung der klassischen Haushaltsprinzipien richtig war. Sicher: Fiscal Policy kann, im rechten Ausmaß und rechten Augenblick angewandt, ein wirkungsvolles wirtschaftspolitisches Instrument sein. Doch scheinen die Erfahrungen der skandinavischen Fiscal Policy F. Neumark rechtzugeben, wenn er meint:

"Dennoch aber haben gerade die Erfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte dargelegt, daß jedenfalls die wichtigsten jener (klassischen) Grundsätze nicht zu bloßen, heute bedeutungslosen "symbols" herabgesunken sind, sondern auch, in mancher Hinsicht sogar gerade in der Gegenwart, Maximen darstellen, deren unbedenkliche Außerachtlassung und Verletzung eine ökonomisch und politisch rationelle Haushaltsplanung und -führung unmöglich machen." 1)

1) F. Neumark "Theorie und Praxis der Budgetgestaltung", Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Band Tübingen 1952, Seite 605.



Autoren- und Literaturverzeichnis

- Arnim , W. von "Strukturwandlungen und Nachkriegsprobleme der Wirtschaft Dänemarks"
Kieler Studien, Heft 9, Kiel 1950.
- Bach , G.L. "Monetary-Fiscal Policy Reconsidered"
Journal of Political Economy, October 1949.
- Beveridge , W.H. "Full Employment in a Free Society"
New York 1955.
- Bjerve , P.J. "Nationale Buchführung und Nationalbudget in Norwegen"
Weltwirtschaftliches Archiv, Band 67/II,
Seite 270 ff.
- Burkhead , J. "The Balanced Budget" in "Readings in Fiscal Policy"
London 1955, Seite 14 ff.
- Cartter , A.M. "The Redistribution of Income in Postwar Britain"
New Haven 1955.
- CED (Committee for Economic Development)
"Taxes and the Budget"
New York 1947.
"The Stabilizing Budget Policy"
New York 1950.
- Clemence , R.V. Siehe Hansen , A.H.
- Colm , G. "Fiscal Policy" in "The New Economics"
London 1949.
"Haushaltplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget"
Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Band
Tübingen 1952, Seite 519 ff.
"Essays in Public Finance and Fiscal Policy"
New York 1955.

- Currie , J. "Denmark"
London 1955.
- Domar , E. "The Burden of the Debt and National Income"
American Economic Review Dec. 1944,
Seite 798 ff.
- Ehrlicher , W. "Die Bedeutung der konjunkturverändernden
Momente für die Weiterentwicklung der Finanz-
wissenschaft" in
"Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geld-
theorie"
Göttingen 1953, Seite 277 ff.
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität Köln
"Kritik am Wohlfahrtsstaat"
Köln 1956.
- Gehrels , F. "Inflationary Effects of a Balanced Budget
under Full Employment"
American Economic Review Vol. 39 1949
Seite 1276 ff.
- Gerloff , W. "Grundlegung der Finanzwissenschaft"
Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Band
Tübingen 1952, Seite 1 ff.
- Haavelmo , T. "Multiplier Effects of a Balanced Budget"
Econometrica Vol. 8, 1945, Seite 311 ff.
- Hagstroem , K. "Die Veränderungen der Einkommensverteilung
in verschiedenen Ländern"
Vierteljahresbericht der Skandinaviska Banken AB,
Jahrgang 31, 1950 Seite 73 ff.
- Haller , H. "Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaft-
licher Konjunkturtherapie"
Finanzarchiv Band 12, 1950/51, Seite 177 ff.
- Hansen , A.H. "Fiscal Policy and the Business Cycles"
New York 1941.
"Fiscal Policy for Full Employment"
New York 1946.

- Hansen , A.H. "Economic Policy and Full Employment"
New York-London 1947.
"Three Methods of Expansion through Fiscal Policy"
American Economic Review Vol. 35, 1945
Seite 382 ff.
"Monetary Theory and Fiscal Policy"
New York 1949 und Clemence R. V.
"Readings in Business Cycles and National Income"
New York 1951.
- Harris , S.E.
(Herausgeber) "The New Economics"
London 1949.
- Heeckt , H. "Strukturwandlungen und Nachkriegsprobleme
der Wirtschaft Norwegens"
Kieler Studien, Heft 8, Kiel 1950.
- Heinig , K. "Das Budget"
Band I und II. Tübingen 1951.
"Das Kapitalbudget und seine Darstellung"
Public Finance Vol. 6, 1951, Seite 134 ff.
- Holmstedt , G. "Die sozialen Ausgaben in den nordischen
Ländern"
Vierteljahresbericht der Skandinaviska Banken AB,
Oktober 1952, Seite 111 ff.
- Howell , W.G.R. "Sweden"
London 1954.
- Kalecki , M. "Drei Wege zur Vollbeschäftigung" in
"Vollbeschäftigung"
Bern 1946.
- Keynes , J.M. "The Means to Prosperity"
London 1933.
"An Open Letter"
New York Times 31.12.1933.
"How to Pay for the War"
London 1940.

- Keynes, J.M. "A Treatise on Money"
London 1950.
"The General Theory of Employment,
Interest and Money"
London 1951.
- Lemberg, K., Ussing, N., Zeuthen, F.
"Redistribution of Income in Denmark" in
"Income Redistribution and Social Policy"
herausgegeben von Alan T. Peacock,
London 1954.
- Leppo, M. "The Double-Budget System in the Scandinavien
Countries"
Public Finance Vol. 5, 1950, Seite 137 ff.
- Lerner, A.P. "The Economics of Control"
New York 1944.
"An Integrated Full Employment Policy"
New York 1946.
- Lindahl, E. "Studies in the Theory of Money and Capital"
"Swedish Experience in Economic Planning"
AER Band 40 Seite 11 ff.
- Littmann, K.-K. "Zur Problematik konjunkturgestaltender Ziel-
setzungen der Steuerpolitik"
Finanzarchiv Band 14, 1953/54 Seite 544 ff.
- Lotz, W. "Finanzwissenschaft"
Tübingen 1917.
- Lutz, H.L. "Public Finance"
New York 1947.
- Machlup, F. "Financing American Prosperity"
New York 1945.
- Mann, F.K. "Die Staatswirtschaft unserer Zeit"
Jena 1930.
- Millikan, M.F.
(Herausgeber) "Income Stabilisation for a Developing
Democracy"
New Haven 1953.

- Mühlhaupt, L. "Strukturwandlungen und Nachkriegsprobleme der Wirtschaft Schwedens"
Kieler Studien, Heft 7, Kiel 1952.
- Musgrave, R. A. "Theorie der öffentlichen Schuld"
Hdb. der Finanzwissenschaft, Tübingen 1956,
Band III, Seite 68 ff.
- Myrdal, G. "Fiscal Policy in the Business Cycle"
American Economic Review Supplement 1939.
- Neumark, F. "Theorie und Praxis der Budgetgestaltung"
Hdb. der Finanzwissenschaft, Band I,
Tübingen 1952, Seite 554 ff.
"Grundsätze und Arten der Haushaltsführung
und Finanzbedarfsdeckung"
Hdb. der Finanzwissenschaft, Band I,
Seite 606.
"Internationale Gemeinsamkeiten und nationale
Eigenarten der Finanzpolitik"
Kyklos Band II, Bern 1948, Seite 317 ff.
- Ohlin, G. Siehe Shalton, I. P.
- Peacock, A. T. "Income Redistribution and Social Policy"
(Herausgeber) London 1954.
- Philip, K. "Die öffentliche Finanzpolitik und die wirtschaftliche Aktivität"
Weltwirtschaftliches Archiv, Band 57, 1943
Seite 405 ff.
"Intergovernmental Fiscal Relations"
Kopenhagen 1954.
- Samuelson, P. A. "Money, Trade and Economic Growth"
New York 1951.
- Schaeffle, A. "Zur Theorie des Staatsbedarfs"
Tübingen 1886.
- Schanz, G. "Die Frage der Arbeitslosigkeit und die öffentliche Haushaltsführung"
Zeitschrift für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 1902, Seite 47 ff.

- Schmölders , G. "Die Konjunkturpolitik der Vereinigten Staaten "
Leipzig 1934.
"Zur Problematik der finanzpolitischen Konjunkturtherapie" in
"Beiträge zur Geld- und Finanztheorie "
Tübingen 1951, Seite 107 ff.
"Finanzpolitik "
Berlin 1955.
- Schneider , E. "Neutrale Finanzpolitik? "
Frankfurter Allgemeine Zeitung 3.2.1956.
"Einführung in die Wirtschaftstheorie
III. Teil: Geld, Kredit, Volkseinkommen und Beschäftigung "
Tübingen 1957.
- Schumann , E.F. "Staatsfinanzen - ihr Verhältnis zur Vollbeschäftigung" in
"Vollbeschäftigung "
Bern 1946.
- Seidel , B. "Finanzwirtschaft und Wirtschaftsordnung
in der Finanzwirtschaftslehre und der staatswirtschaftlichen Praxis in USA" in
"Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie "
Göttingen 1953, Seite 206 ff.
- Senf , P. "Das Budget im Lichte der modernen Wirtschaftstheorie" in
"Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie "
Göttingen 1953, Seite 132 ff.
- Shalton , I.P. und Ohlin , G. "A Swedish Tax Provision for Stabilising Business Investment "
American Economic Review, June 1952,
Seite 375 ff.

- Somers , H. M. "Public Finance and National Income"
Philadelphia 1949.
- Stuwel , G. Siehe Tinbergen , J.
- Strathues , H. "Grundlagen für die Bemessung der west-
europäischen Verteidigungsbeiträge" in
"Finanzen und Steuern"
Heft 27, Band I und II.
- Taylor , Ph. E. "The Economics of Public Finance"
New York 1949.
- Terhalle , F. "Richtiges Rechnen und zweckmäßiges Finan-
zieren in der Staatswirtschaft"
Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
Band 153, 1941, Seite 475 ff.
"Staatliche Finanzkraft und wirtschaftliche
Wohlfahrt"
Jahrbücher Band 148, Seite 562 ff.
"Die Finanzwirtschaft des Staates und der
Gemeinden"
Berlin 1948.
"Einige Anmerkungen zu unserem heutigen
Nebeneinander von sozialer Markt- und öffent-
licher Finanzwirtschaft" in
"Wirtschaftsfragen der Freien Welt"
Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt 1957
Seite 444 ff.
- Tinbergen , J. und Stuwel , G. "Das Nationalbudget"
Hdb. der Finanzwissenschaft, Band I,
Seite 537 ff.
- Ussing , N. Siehe Lemberg , K.
- Voigt , F. "Der öffentliche Haushalt im Wirtschafts-
kreislauf" in
"Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur
Geldtheorie"
Göttingen 1953, Seite 277 ff.

- Wagner , A. "Finanzwissenschaft"
Band I, Leipzig 1883.
- Wallander , J. "Erfahrungen der langfristigen Wirtschafts-
planung in Schweden"
Vierteljahresbericht der Skandinaviska Banken AB,
April 1956, Seite 55 ff.
- Weichmann , H. "Budgetsysteme des Auslandes: Schweden"
Finanzarchiv Band 14, Tübingen 1953/54
Seite 704 ff.
- Welinder , C. "Schwedische Finanztheorie und Finanzpolitik"
Kyklos Band II, Bern 1948, Seite 118 ff.
- Zeuthen , F. Siehe Lemberg , K.

Statistische Quellen

- Statistisk Arbog, Kobenhavn 1948 - 1954
- Statistisk Arsbok för Sverige, Stockholm 1948 - 1954
- Statistisk Arbok for Norge, Oslo 1948 - 1954
- "Statens Finanserne", Det Økonomiske Sekretariat, Kobenhavn 1955
- "Economic Survey of Denmark", Royal Danish Ministry for Foreign Affairs
Kobenhavn 1948 - 1956
- "Den Svenska Statsskuden" (Monatliche Veröffentlichung der schwedischen
Staatsschuldenverwaltung)
- Arsbok, Riksgäldskontoret, Stockholm 1955
- Statistiske Meldinger (Monatliche Veröffentlichung der Statistisk Sentralbyrå
in Oslo)
- International Financial News Survey
- International Financial Statistics News
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1956

Zeitschriften und Zeitungen

International Financial News Survey

Vierteljahresberichte der "Skandinaviska Banken AB"

The American Economic Review

Public Finance

Kyklos

Die Weltwirtschaft

Weltwirtschaftliches Archiv

Journal of Political Economy

Veröffentlichungen des "Committee for Economic Development"

Svenska Dagbladet

Dagens Nyheter

Der Volkswirt

Neue Zürcher Zeitung

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Die Zeit



Lebenslauf

Ich, Oscar Franz Helmut Haus , wurde am
15. November 1932 als Sohn des Rechtsanwaltes
Heinrich Haus und seiner Ehefrau Mathilde,
geb. Scheuerer, in Augsburg geboren.

Von 1939 bis 1943 besuchte ich die Volksschule
in Dinkelsbühl/Mfr. Anschließend trat ich an das
Humanistische Gymnasium Aschaffenburg über,
wo ich im Juli 1952 das Abitur ablegte.

Nach Studium an den Universitäten Köln, Kiel
und München bestand ich im April 1956 die Prüfung
für Diplom-Volkswirte an der Universität München.

